



Ações premiadas  
no 12<sup>o</sup> Concurso  
Inovação na  
Gestão Pública  
Federal  
2007

Pesquisa ENAP

ENAP

inovação  
inovação  
inovação

Ações premiadas  
no 12º Concurso  
Inovação na Gestão  
Pública Federal –  
2007

*Pesquisa ENAP*



Ministério  
do Planejamento



ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

*Editora:* Paula Montagner – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Produção gráfica:* Ana Claudia Ferreira Borges – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes e Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Capa e Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos.

*Equipe Pesquisa ENAP:* *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Elisabete Ferrarezi – *Pesquisadores:* Juliana Girão de Moraes; Clarice Gomes de Oliveira; Karla Roberta Soares Campos, João Alberto Tomascheski; Sônia Amorim; Bruno Teixeira Barbosa.

Tiragem: 1000 exemplares

---

Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. – Brasília: ENAP, 2007.

158 p.

ISBN 978-85-256-0059-2

1. Inovação na Gestão Pública. 2. Servidor Público: Concurso: Motivação.  
3. Administração Pública. I. Título.

CDU 35

CDD 350.81

---

@ ENAP, 2008

Distribuição:

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# Sumário

**Apresentação** 5

**Introdução** 7

**Arranjos institucionais para coordenação e/ou  
implementação de políticas públicas**

Censo Previdenciário: soluções inovadoras para a  
atualização cadastral 19

Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na  
Amazônia brasileira 35

Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas  
sociais do Governo Federal 49

**Atendimento ao cidadão**

Caixas receptoras de correspondências confeccionadas  
com material reciclável 65

Cartão do Cidadão 79

## **Avaliação e monitoramento de políticas públicas**

Portal da Transparência 95

Sistema de Monitoramento do Mercado  
de Terras – SMMT 109

## **Gestão da Informação**

Coleta de dados por computadores de mão para censos  
de proporções continentais 125

Minibibliotecas da Embrapa 139

## **Melhoria dos processos de trabalho**

Sistema de pré-qualificação de marcas e produtos médico-  
hospitalares do Inca 153

## Apresentação

**E**m um mundo que evolui permanentemente, a eficácia das ações públicas depende, de forma essencial, da manutenção de elevada capacidade de inovação entre equipes e dirigentes, de forma a abrir novos caminhos e introduzir melhorias fundamentais nos seus produtos e serviços.

Tal fato explica o interesse que a ENAP atribui ao tema inovação, concretizado na realização, durante 12 anos, do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e em pesquisas relacionadas aos efeitos e impactos das iniciativas inovadoras premiadas.

O Concurso tem por objetivo estimular a criação de ambientes favoráveis à mudança nos órgãos federais, certificando as iniciativas inovadoras pela sua relevância e capacidade em responder e gerar resultados para a gestão pública e para a sociedade.

Ao mesmo tempo, ao premiar equipes e servidores, o Concurso valoriza o espaço de trabalho como lugar de aprendizado, de introdução e disseminação de iniciativas e o esforço e dedicação dos servidores e gerentes públicos, para tornar mais efetiva a administração pública.

Este livro reúne o relato das dez iniciativas premiadas na 12ª edição do Concurso. Convidamos todos a descobrirem como essas iniciativas inovadoras, mesmo diante de diversas dificuldades, conseguiram implementar mudanças com resultados positivos para o serviço público e para os cidadãos.

A ENAP manifesta seus agradecimentos aos membros do Comitê Julgador, do Comitê Técnico e à equipe da Pesquisa, da Diretoria de Comunicação e Pesquisa, pelo empenho e pela dedicação na viabilização de todo o processo. Em especial, agradece à Embaixada da França e à Cooperação Espanhola, cujas parcerias e prêmios concedidos contribuíram para valorizar e ampliar o alcance do Concurso.

**Helena Kerr do Amaral**

Presidente da ENAP

# Introdução

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é desenvolvido atualmente pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e tem o apoio da Embaixada da França e da Cooperação Espanhola.

Instituído em 1996 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, sua realização foi atribuída à ENAP. Intitulava-se “Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal”, ao qual se agregou, da 3ª à 7ª edição, o subtítulo “Prêmio Helio Beltrão”.

O Concurso baseia-se na convicção de que a premiação e a divulgação de práticas inovadoras bem sucedidas contribuem para a modernização da gestão e para o aumento da governança das políticas públicas. São seus objetivos:

- estimular a implementação de iniciativas inovadoras em organizações do Governo Federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos;
- disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo;

- valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público.

Nos seus 12 anos de existência, ofereceu contribuições importantes para a Administração Pública Federal, recolhendo 1.030 iniciativas inovadoras de gestão desenvolvidas na maior parte dos órgãos do Executivo Federal, premiando e divulgando experiências de elevada qualidade<sup>1</sup>.

O Concurso vem se aperfeiçoando, ao longo desse período, em sua organização interna e em seus incentivos, visando reforçar o objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos em organizações do Governo Federal.

Uma revisão mais ampla foi realizada em 2007, durante a preparação da 12ª edição do Concurso, com objetivo de tornar mais precisas as informações enviadas pelos participantes, dar maior clareza aos critérios de seleção e oferecer melhores condições de avaliação ao Comitê Julgador. Para tanto, a equipe de Pesquisa, que coordena o Concurso na ENAP, realizou pesquisa bibliográfica com entidades nacionais e internacionais promotoras de prêmios de inovação em gestão pública, assim como avaliou os procedimentos das edições anteriores e realizou consultas aos parceiros.

Desses esforços resultaram aperfeiçoamentos nos instrumentos, como manuais, ficha de inscrição e regulamento; maior clareza em definições, áreas temáticas e critérios; assim como a inclusão de mais uma fase de avaliação das experiências, representada por visitas *in loco* às 20 iniciativas pré-classificadas pelo Comitê Julgador.

Para tanto, foi criado um Comitê Técnico, integrado por 11 especialistas e professores universitários, o que permitiu a complementação e a validação de informações prestadas nos relatos, oferecendo mais contribuições para a seleção final pelo Comitê Julgador das dez iniciativas premiadas.

O conceito de iniciativa inovadora foi revisado considerando-se as ponderações de pesquisadores da inovação em gestão pública

e as características das instituições brasileiras. A nova definição é menos restritiva e reconhece o valor das pequenas mudanças na geração de um ambiente institucional de inovações na gestão federal, em longo prazo<sup>2</sup>.

O conceito adotado na 12<sup>a</sup> edição do Concurso foi sintetizado como “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade”<sup>3</sup>.

Os critérios de seleção sofreram alterações, fortalecendo-se os aspectos relativos à comprovação de resultados da mudança frente à situação-problema ou à demanda identificada; assim como os correspondentes ao envolvimento dos servidores e da sociedade, e ao potencial de adaptação da iniciativa a novos contextos. Para a avaliação das iniciativas, o Comitê Julgador ponderou cada um dos seguintes critérios:

- introdução de inovação em relação a práticas anteriores;
- resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema, e/ou atendimento à demanda do público-alvo, e/ou aos direitos dos cidadãos;
- envolvimento/participação dos servidores na mudança;
- integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parceria;
- utilização eficiente de todos os recursos;
- promoção de mecanismos de transparência, participação ou controle social;
- potencial para adaptação a novos contextos.

As 16 áreas temáticas de edições anteriores foram agrupadas em apenas sete:

- Arranjos institucionais para coordenação na implementação de políticas públicas;
- Atendimento ao cidadão;
- Avaliação e monitoramento de políticas públicas;
- Gestão da informação;
- Gestão e desenvolvimento de pessoas;

- Melhoria dos processos de trabalho;
- Planejamento, gestão estratégica e desempenho institucional.

A 12ª edição caracterizou-se, ainda, pela inclusão de um novo prêmio – *Destaque de gestão de políticas públicas de inclusão social* –, patrocinado pela Cooperação Espanhola, com o objetivo de incentivar iniciativas inovadoras que promovam processos de inclusão social de grupos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade.

Lançado em março de 2007, após ampla divulgação, o 12º Concurso recebeu a inscrição de 132 iniciativas, das quais 117 foram consideradas válidas, apontando incremento de 100% no número de inscrições, em relação ao ano anterior.

## **Relação das iniciativas premiadas**

O Comitê Julgador da 12ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal avaliou como merecedoras dos dez prêmios da edição as seguintes iniciativas inovadoras:

- 1º lugar – “Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais”, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro.

- 2º lugar – “Cartão do Cidadão”, da Caixa Econômica Federal (CEF), Brasília, que também foi premiada como *Destaque de gestão de políticas públicas de inclusão social*.

- 3º lugar – “Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira”, da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Gerência Regional do Pará.

- 4º lugar – “Censo Previdenciário: soluções inovadoras para atualização cadastral”, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Brasília.

- 5º lugar – “Portal da Transparência”, da Controladoria Geral da União (CGU), Brasília.

- 6º lugar – “Sistema de pré-qualificação de marcas e produtos médico-hospitalares do INCA”, do Instituto Nacional do Câncer (INCA), Rio de Janeiro.

- 7º lugar – “Processos de qualificação do Cadastro Único de Políticas Sociais do Governo Federal”, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília.

- 8º lugar – “Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável”, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Conchas, São Paulo.

- 9º lugar – “Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras”, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Brasília.

- 10º lugar – “Minibibliotecas da Embrapa”, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Brasília.

Os prêmios do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal consistem em uma visita técnica à França, para o primeiro colocado; vaga no Curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP, para o segundo colocado; vagas em Curso de Desenvolvimento Gerencial, para os premiados da terceira à décima colocação; e, ao detentor do Prêmio Destaque Gestão de Políticas Públicas de Inclusão Social, a concessão de uma visita técnica à Espanha. As iniciativas premiadas também recebem certificados para os integrantes das equipes, publicações da ENAP, o livro contendo os relatos, a divulgação no Banco de Soluções no site da ENAP e Selo Inovação.

## **Características gerais das iniciativas premiadas**

A análise geral das iniciativas premiadas na 12ª edição do Concurso permite destacar algumas características relacionadas à natureza das suas instituições de origem, às temáticas que constituíram seu foco de ação e ao tempo de implantação.

Das dez iniciativas premiadas no 12º Concurso Inovação, cinco foram desenvolvidas em instituições da administração direta centralizada, três em empresas públicas, uma em autarquia e uma em fundação pública.

Ao serem analisadas as áreas temáticas em que se classificaram as iniciativas premiadas, constata-se que estão distribuídas em seis áreas: Arranjos institucionais para coordenação e/ou

implementação de políticas públicas (3); Atendimento ao cidadão (2); Avaliação e monitoramento de políticas públicas (2); Gestão da informação (2); Melhoria dos processos de trabalho (1).

A área temática “Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas” é representada pelas iniciativas “Censo Previdenciário: soluções inovadoras para a atualização cadastral”, do INSS; “Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira”, da SPU; e “Processo de Qualificação do Cadastro Único de Políticas Sociais do Governo Federal”, do MDS. Essas iniciativas envolveram processos de cooperação e parceria, articulando vários atores públicos e privados, para viabilizar suas inovações.

A dimensão “Atendimento ao cidadão” é representada pelas iniciativas “Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável”, da ECT, e “Cartão do Cidadão”, da Caixa Econômica Federal, que refletem a melhoria dos processos e a ampliação do acesso, com aumento da qualidade do serviço prestado.

A dimensão “Avaliação e monitoramento de políticas públicas” é representada pelas iniciativas “Portal da Transparência”, da CGU, e “Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras – SMMT”, do MDA, que refletem experiências inovadoras de criação e implantação de sistemas de monitoramento, como apoio à tomada de decisão e como instrumento de controle social.

A dimensão “Gestão da informação” é representada pela iniciativa “Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais”, do IBGE, que, usando de forma inovadora as novas tecnologias, elevou substancialmente a eficiência dos seus serviços, e, também, pela iniciativa “Minibibliotecas da Embrapa”, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Esta, com enfoque mais abrangente, voltado para a democratização da informação, procurou disseminar conhecimentos e informações resultantes da sua atuação em pesquisa agropecuária às comunidades rurais do País, por meio das crianças e dos jovens que freqüentam a rede pública de ensino.

A dimensão “Melhoria dos processos de trabalho” é representada pela iniciativa “Sistema de pré-qualificação de marcas e

produtos médico-hospitalares do INCA”, do Instituto Nacional do Câncer, que, com criatividade e baixo dispêndio de recursos, obteve ganhos elevados na agilidade e eficiência de seus serviços.

É relevante destacar também que a maioria das iniciativas premiadas foi criada recentemente. Das dez premiadas, sete foram criadas entre 2003 e 2006 - sendo que, destas, cinco foram iniciadas em 2005. São, portanto, de inspiração recente, refletindo tendências e prioridades presentes na Administração Pública Federal, como a preocupação com a avaliação de políticas e com a articulação dos esforços de vários órgãos, tanto públicos como privados.

Nesta publicação, os leitores têm acesso aos relatos das dez iniciativas vencedoras do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, relatos que se encontram também registrados no Banco de Soluções da ENAP (<http://inovacao.enap.gov.br/>). A distribuição das iniciativas, neste livro, é feita por área temática, conforme a seqüência apresentada no regulamento do prêmio, e em ordem alfabética.

Com a publicação deste livro, a ENAP espera que a riqueza dessas experiências estimule e motive outros órgãos públicos e servidores no caminho da inovação e do aprimoramento de seus produtos e serviços, para atenderem com maior eficácia e efetividade ao seu propósito de servir à sociedade.

## **Participantes**

As iniciativas inscritas foram analisadas pelo Comitê Julgador, composto pelos seguintes especialistas em gestão e em políticas públicas:

- Alexandre Kalil, Secretário-Adjunto (SEGES / MPOG)
- Antonio Semeraro Rito Cardoso, Técnico de Planejamento e Pesquisa (IPEA/RJ)
- Ariel Cecílio Garces Pares, Subsecretário da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo (Presidência da República)
- Caio Márcio Marini Ferreira, Diretor (Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública)

- Ciro Campos Christo Fernandes, Servidor Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- Daniel Annenberg, Consultor e Especialista em Políticas Públicas
  - Daniel de Aquino Ximenes, Assessor da Secretaria-Executiva /MEC
  - Elba Cristina Sanchez de Andrade, Diretora de Gestão da Qualidade do Serviço de Atendimento ao Cidadão (Secretaria-Geral da Administração da Bahia/SAEB)
  - Frederico Campos Guanais de Aguiar, Chefe Gabinete (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS)
  - Gleise Hoffmann, Advogada
  - José Carlos Vaz, Professor (USP)
  - Kélvia Frota de Albuquerque, Assessora do Secretário de Gestão (SEGES/MPOG)
  - Luis Henrique D' Andréa, Assessor Técnico da SEGES/MPOG
  - Luiz Antonio Jóia, Professor/Pesquisador (FGV/RJ)
  - Luiz Henrique Proença Soares, Diretor (Instituto Via Pública)
  - Magali dos Santos Machado, Coordenadora da Educação Cooperativa (Embrapa)
  - Maria Ângela Campelo Melo, Assessora – Centro de Gestão Estudos Estratégicos (CGEE)
  - Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo, Coordenadora-Geral de Carreiras e Análise do Perfil da Força de Trabalho/MPOG
  - Miguel Ragone, Assessor Especial da Secretaria-Executiva (Ministério da Fazenda)
  - Miriam Belchior, Subchefe – Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil/PR)
  - Adriana Fetter Dias da Costa, Membro da Coordenação Nacional do Projeto Casa Brasil (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – PR)
  - Roberto Passos Nogueira, Técnico de Planejamento e Pesquisa (IPEA)

- Vânia Barbosa Nascimento, Secretária de Saúde (Secretaria de Saúde de Santo André)
- Walter Shiguero Emura, Diretor do Departamento de Modernização Institucional (SEGES/MPOG).

**Participaram do Comitê Técnico os seguintes profissionais:**

- Danilo Nolasco Cortes Marinho, Professor do Departamento de Sociologia (Universidade de Brasília)
- Enid Rocha de Andrade da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Mary Cheng, Técnico em Desenvolvimento e Administração – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Eduardo Raupp de Vargas, Professor do Departamento de Administração – Universidade de Brasília
- Michelangelo Giotto Santoro Trigueiro, Professor do Departamento de Sociologia – Universidade de Brasília
- José Matias Pereira, Professor do Departamento de Administração – Universidade de Brasília
- Divonzir Arthur Gusso, Técnico de Planejamento e Pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Luiz Carlos Abreu Mendes, Técnico de Planejamento e Pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Moisés Villamil Balestro, Professor do Centro de Pesquisas e Pós-Graduação para as Américas – Universidade de Brasília
- Márcia Serôa da Motta Brandão, Assessora da Secretaria-Geral – Presidência da República
- Selma Leite, Assessora da Reitoria e Professora – Universidade Federal do Pará.

**Compõem a Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP, que coordena o Concurso:**

- Elisabete Ferrarezi, Coordenadora-Geral
- Juliana Girão de Moraes, Assistente
- Clarice G. Oliveira, Assessora

- Sônia Amorim, Assessora
- João Alberto Tomacheski, Assessor
- Karla Campos, Assistente
- Bruno Teixeira Barbosa, Estagiário.

---

<sup>1</sup> Dos 23 ministérios, 21 já participaram do Concurso, além da Presidência da República e da Advocacia Geral da União, sendo que 22 dessas instituições receberam pelo menos uma premiação, ao longo dos 11 anos do Prêmio. Ver FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória. Cadernos ENAP, 32. Brasília: ENAP, 2007.

<sup>2</sup> A elaboração do conceito de inovação apoiou-se, principalmente, em ALBERTI; BERTUCCI; PATEL. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. USA: United Nations Publication, 2006. Canada School of Public Service (CSPS). Uma exploração inicial da literatura sobre inovação. *Cadernos ENAP*, nº 30, Brasília: ENAP, 2000. E, Cabinet Office. *Innovation in the public sector*. Mimeo, Londres: United Kingdom, 2003.

<sup>3</sup> Item 4 do Regulamento da 12ª edição do Concurso e, também, presente no item II do Manual de Orientação do candidato.

Censo



# Censo Previdenciário: soluções inovadoras para a atualização cadastral

*Diretoria de Benefícios  
Instituto Nacional do Seguro Social –  
INSS  
Ministério da Previdência Social*

**E**ste trabalho apresenta as práticas bem-sucedidas de uma política pública implementada e gerenciada por equipe de servidores no âmbito do INSS e que apresentou soluções inovadoras para a atualização do cadastro e comprovação de vida de 17,2 milhões de beneficiários. As inconsistências prejudicavam o controle da correta manutenção dos pagamentos de benefícios. O projeto possibilitou atualizar a base de dados e representou grande economia para a instituição, devendo seu sucesso a uma ampla rede de atendimento, às parcerias, à valorização dos servidores e, acima de tudo, à preocupação com a qualidade do atendimento, construindo um processo que se ajuste às necessidades dos beneficiários e não o contrário. Esse esforço pode, ainda, ser adaptado a outras instituições que desejem realizar atualizações cadastrais, com qualidade de atendimento e integridade das informações coletadas.

## **Caracterização da situação anterior**

O cadastro de beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) possui um universo muito grande de informações e foi construído ao longo das últimas décadas, sendo progressivamente aprimorado com o uso de novas tecnologias. Isso aconteceu de forma mais efetiva a partir de novembro de 1994, com o surgimento do Sistema Único de Benefícios – SUB, que passaria a constituir um cadastro nacional de informações de todos os beneficiários da Previdência Social.

Sua criação mostrou-se um grande avanço e minimizou o problema de inconsistência de dados dos benefícios concedidos a partir de sua implantação. Todavia, dois problemas ainda persistiram: a necessidade de regularizar as informações relativas aos beneficiários cujos benefícios foram iniciados antes da implantação do SUB, e a necessidade de manter atualizados os dados de todos os beneficiários da Previdência Social, independentemente da época em que tais benefícios tenham sido concedidos.

Os benefícios iniciados antes da implantação do SUB possuíam informações incompletas, como nome, data de nascimento e nome da mãe do beneficiário. Com isso, ficava prejudicada a conferência de dados do SUB com as informações de óbitos repassadas pelos cartórios de registro civil de todo o País. Também faltavam dados necessários para conferir direito ao benefício, como documento de identificação e CPF, além de informações de instituidores das pensões e de representantes legais dos beneficiários.

Uma tentativa de regularizar esse problema se deu no final do ano de 2003 e, num primeiro momento, envolveu os beneficiários com idade superior a noventa anos. Essa iniciativa foi interrompida devido à dificuldade de esses beneficiários se locomoverem às agências da Previdência Social, considerando as grandes distâncias a serem percorridas em algumas localidades.

## **Descrição da iniciativa**

Diante da necessidade de atualizar o cadastro, foram iniciados estudos para definir a forma como seria feita essa atualização, e

concluiu-se que seria indispensável a criação de dispositivos legais que respaldassem a iniciativa. Esses esforços resultaram na edição da Lei nº 10.884/2004 e em nova redação do § 4º do art. 69 da Lei nº 8.212/91, estabelecendo que o Ministério da Previdência Social (MPS) e o INSS procedessem, no mínimo a cada quatro anos, ao recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Vencida a questão de ordem legal, passou-se ao planejamento das estratégias do primeiro Censo Previdenciário. A iniciativa, além de atualizar os dados cadastrais de nada menos que 17,2 milhões de beneficiários, tinha como objetivo realizar a comprovação de vida de todos eles, oferecendo um processo que não exigisse grandes deslocamentos aos beneficiários.

Da análise de risco, o MPS e o INSS concluíram que essa iniciativa sobrecarregaria as unidades de atendimento, devido ao grande número de beneficiários a serem atendidos. Para se ter idéia do que esse número representa, durante dois anos seria gerada demanda média de 33 mil beneficiários/dia, com picos de demanda em momentos críticos, especialmente durante as convocações ou suspensões de pagamentos e em agências com maior concentração de beneficiários.

Em razão disso, o dispositivo legal acima mencionado também definiu que a coleta dos dados seria efetuada pela rede bancária contratada. Essa medida, além de evitar o acúmulo de tarefas nas Agências da Previdência Social – APS, ofereceu uma rede de atendimento com maior capilaridade, pois a rede bancária atende 3.804 municípios (dados do Banco Central, em setembro de 2005), enquanto o INSS atende diretamente cerca de mil municípios.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O Censo Previdenciário possui os seguintes objetivos:

- regularizar os dados dos beneficiários, indispensáveis à sua identificação única, visando à correta manutenção e cessação dos benefícios, seja por motivo de óbito, emancipação ou maioridade;

- atualizar os dados de endereço de todos os beneficiários, a fim de possibilitar o contato do INSS com cada um deles;
- realizar a comprovação de vida desses beneficiários; e
- detectar benefícios pagos indevidamente.

Os resultados esperados são:

- cadastro de 17,2 milhões de beneficiários será regularizado e atualizado;
- benefícios não-regularizados terão os pagamentos suspensos por noventa dias e, posteriormente, serão cessados;
- benefícios que, após análise e conferência dos novos dados informados no Censo, apresentarem suspeita de irregularidade, ficarão marcados para análise posterior.

### **Público-alvo da iniciativa**

Os aposentados e os pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, mantidos pelo INSS, cujos benefícios foram concedidos até 31/12/2002, excetuando-se benefícios temporários (como, auxílio-doença e salário-maternidade) são o público-alvo principal do Censo Previdenciário.

Os benefícios assistenciais, cujos titulares não foram localizados durante a revisão periódica prevista na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, estão igualmente contemplados e, conseqüentemente, o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, responsável por esses benefícios, também se beneficiou da iniciativa.

A iniciativa envolveu, ainda, os servidores do INSS em todos os níveis hierárquicos, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e a rede bancária contratada, além de outros parceiros importantes, que atuaram como agentes do processo e foram público-alvo intermediário das ações de monitoramento e acompanhamento do processo ou, no caso da Dataprev, das ações de aperfeiçoamento e ajuste dos sistemas.

Foram também envolvidas na iniciativa as empresas possuidoras de convênio para pagamento de benefícios e o Ministério Público/Procuradoria Federal de Defesa do Cidadão, que se beneficiou da

iniciativa de realização das pesquisas do Censo para verificar eventuais casos de uso indevido de outorga (para beneficiários que possuem tutor ou curador).

### **Concepção e trabalho em equipe**

As primeiras definições do Censo Previdenciário envolveram os servidores da Diretoria de Benefícios do INSS, no período compreendido entre o final de 2004 e setembro de 2005, quando se optou pela parceria com a rede bancária para a realização do Censo, na forma dos § 4º e § 5º do artigo 179, Decreto nº 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 5.545/05.

Nesta fase, os principais gestores envolvidos foram a atual Coordenadora-geral de Benefícios, Ana Adail Ferreira de Mesquita, a atual chefe da Divisão de Administração de Cadastros de Benefícios, Laura Schwerz, e o servidor da Gerência Duque de Caxias-RJ, Jaidson Ferreira de Albuquerque. A partir de setembro/2005, houve também colaboração do Diretor de Benefícios, Benedito Adalberto Brunca, e a partir de novembro/2005, a servidora Laura Schwerz ficou responsável por gerenciar o projeto, contando ainda com a colaboração do Diretor e da Coordenadora-geral de Benefícios durante todo o projeto.

Ainda em setembro/2005, começou a ser destacada uma equipe de servidores especialmente para ajudar a monitorar e conduzir o processo durante todo o período de realização, o que provou ser um diferencial importante, permitindo a detecção e a correção de problemas durante o processo antes que atingissem maiores proporções. Esses servidores foram convocados e designados por meio de Portaria até 31 de outubro de 2007, devido à carência de recursos humanos, no âmbito da Diretoria de Benefícios, e também à necessidade de acompanhamento do projeto.

### **Ações e etapas da implementação**

Todas as ações do Censo Previdenciário foram executadas tendo em mente as seguintes estratégias:

- cuidar para que o atendimento oferecesse a melhor qualidade possível, evitando filas e permitindo que o beneficiário fosse visitado em sua própria residência quando o Censo fosse realizado pelo procurador ou representante legal;

- realizar monitoramento contínuo do processo para detectar e solucionar, de imediato, os problemas que surgissem, e garantir que o processo fosse executado pelos atores da forma como foi concebido, prestando assistência, em especial, à rede bancária e às unidades do INSS;

- conduzir análise de risco em paralelo ao monitoramento, com foco na qualidade de atendimento, objetivando efetuar correções de rumo no projeto, de forma a evitar situações em que essa qualidade fosse prejudicada;

- buscar parcerias com instituições como a Dataprev, Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) e entidades representativas dos aposentados, objetivando facilitar as ações voltadas ao processo do recenseamento.

Em razão do grande número de beneficiários, o Censo foi dividido em etapas e fases, da seguinte forma:

- a primeira etapa ocorreu entre outubro/2005 e julho/2006, envolvendo 2,4 milhões de beneficiários. Essa etapa envolveu os benefícios cuja situação cadastral era mais frágil e, portanto, mais propensos a irregularidades.

- a segunda etapa iniciou-se em março/2006 e se encerrará em outubro/2007, envolvendo os outros 14,7 milhões de benefícios.

As etapas foram, ainda, subdivididas em fases. Em cada fase, os beneficiários dispuseram de um prazo total de sete meses para comparecer ao banco pagador do benefício e prestar as informações solicitadas, portando documento de identificação e CPF. Após esse prazo, os benefícios foram cessados e só poderão ser reativados mediante comparecimento a uma agência do INSS para realização da atualização cadastral.

O cronograma, a seguir, resume o processo do Censo Previdenciário:

*Censo Previdenciário: soluções inovadoras para a atualização cadastral*

Organização	Tipo de Acesso	Data de Realização	Localização	Número de Beneficiários	Número de Visitas	Número de Homologações	Número de Homologações por Beneficiário	Número de Homologações por Visita
INSS	Presencial	2006	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2007	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2008	...	...	...	...	...	...
INSS	Presencial	2006	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2007	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2008	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2009	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2010	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2011	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2012	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2013	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2014	...	...	...	...	...	...
	Presencial	2015	...	...	...	...	...	...

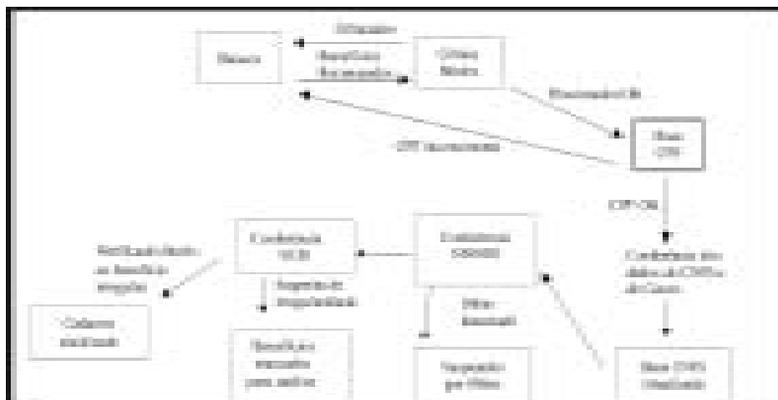
Paralelamente à realização do Censo na rede bancária, também foram realizadas, a partir de maio/2006, as pesquisas envolvendo os beneficiários que fizeram o Censo por meio de procurador ou representante legal, para a comprovação de vida do titular e conferência das informações prestadas. Essa ação surgiu da necessidade de realizar comprovação de vida de todos os beneficiários, uma vez que muitos óbitos não são registrados em cartório e, portanto, não têm como ser detectados de outra maneira.

Os pesquisadores, após concluírem a visita, registram a resposta apropriada no Sistema de Homologação das Informações da Previdência (HIPNET), que envia as informações ao SUB, para tratamento automático. De acordo com a resposta das pesquisas, são tomadas, entre outras, as seguintes ações:

*Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas*

Resposta Positiva	Ação O beneficiário é localizado e o Censo, concluído.
Negativa – Beneficiário não encontrado (com novo endereço obtido pelo pesquisador)	A pesquisa é refeita, dessa vez no novo endereço.
Negativa – Beneficiário não encontrado (sem novo endereço)	O beneficiário é convocado para se apresentar em uma Agência da Previdência Social ou informar, por meio de seu procurador/representante legal, seu novo endereço para pesquisa. Caso a nova pesquisa também não localize o beneficiário, o benefício é cessado, após aviso por edital.
Constatado óbito do titular	O benefício é cessado.

Após a coleta dos dados, inicia-se a execução de conferência com outras bases, para filtrar informações inconsistentes, bem como cessar pagamentos indevidos. Ao término da conferência, são atualizadas as bases do SUB e do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, de acordo com a seguinte estrutura:



## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e etc.**

A iniciativa minimizou o uso da força de trabalho do INSS, pois sua execução por meio da rede bancária possibilitou alocar essa força de trabalho para outras demandas internas da organização.

Os recursos financeiros, provenientes dos vários Programas do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento da União, foram utilizados buscando-se atender ao princípio constitucional da eficiência.

### **Total geral de recursos financeiros utilizados**

<b>Ação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Emissão de cartas	2.400.000 cartas x R\$ 6,00	R\$ 14.400.000,00
Publicação de editais	2.430.000 benefícios x R\$ 9,00	R\$ 21.870.000,00
Pagamento de pesquisas	435.000 x R\$ 31,82 + 315.000 x R\$ 34,54	R\$ 24.721.800,00
Pagamento à rede bancária	16.680.000 benefícios x R\$ 7,50	R\$ 125.100.000,00
Diárias/passagens servidores	Média de 4 servidores x 730 dias	R\$ 375.000,00
	Total	R\$ 186.466.800,00

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A gestão dos recursos no serviço público deve objetivar, em primeiro lugar, a melhor qualidade possível de atendimento ao usuário, que deve ser conseguida com o menor gasto possível. Muitas vezes torna-se difícil trabalhar com essa equação, tendo em vista seu caráter subjetivo.

Nesse projeto, priorizou-se ao máximo a qualidade de atendimento, sem deixar de obter resultados financeiros: foram cessados 81.301 benefícios, representando economia anual da ordem de R\$ 455 milhões (números de 17 de agosto de 2007). Esse quantitativo supera, com folga, os valores gastos durante todo o projeto, e deve-se considerar, ainda, que um cadastro atualizado acarretará maior eficiência na cessação de benefícios irregulares, além de gerar melhorias indiretas, como permitir a comunicação com os beneficiários por meio de seu endereço atualizado.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O monitoramento de um projeto complexo, como o Censo Previdenciário, que envolve variáveis como a qualidade do atendimento e a consistência das informações prestadas, é um desafio que exige não apenas a análise de índices, mas também o envolvimento dos gestores e atores em todos os níveis.

Um exemplo desse monitoramento é a divulgação do endereço [censo@previdencia.gov.br](mailto:censo@previdencia.gov.br), para que todos os envolvidos possam esclarecer dúvidas e solucionar eventuais problemas. As questões enviadas para esse endereço são respondidas com celeridade pelo grupo de servidores convocados para realizar o monitoramento. Criou-se, assim, um importante canal de comunicação entre os gestores e demais atores do processo, incluindo os beneficiários.

Outro exemplo é o acompanhamento feito nos primeiros meses pelo Sistema de Avaliação do Atendimento ao Beneficiário (SAAB) nas Gerências-Executivas do INSS, visitando agências bancárias e conferindo os formulários entregues pelos beneficiários, para avaliar a qualidade do serviço prestado.

Foram também planejadas ações para assegurar a consistência dos dados coletados. Uma delas é a verificação realizada a partir de julho/2006 pela ferramenta *GoQuality*, que detecta possíveis

inconsistências nas informações enviadas pelos bancos. Uma ação também importante é a conferência com outras bases de dados, que também possui o objetivo de detectar e corrigir eventuais inconsistências.

São utilizados ainda diversos índices para monitorar o processo. Um dos mais importantes é o número de benefícios recenseados, especialmente nas ocasiões em que ocorre a suspensão de pagamentos. Esse índice é segregado por bancos, identificando quais deles apresentam dificuldades no atendimento ao beneficiário e/ou processamento das informações e também por estados e gerências, para detectar problemas localizados.

Outros índices importantes são o acompanhamento das pesquisas realizadas e o número de benefícios cessados, além do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), que fornece aos gestores outras informações específicas sobre a massa de dados processados pelo Censo, de acordo com a necessidade.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

As ações estão sendo desenvolvidas, com êxito, dentro do cronograma estabelecido. Os quadros abaixo mostram, de forma resumida, os resultados de cada uma das etapas:

#### **Resumo da 1ª etapa – Relatório atualizado 17/08/2007**

Fee	Total prestos	Recen- seado	%	Não-recen- seado	%	Cessado prestos	%	Cessado Renda anual (R)
Total	2.401.07	2.328.84	97,1	49.75	2,0	23.29	0,9	119.643.721,47
1ª Fee	973.89	947.36	97,3	26,35	2,7	10,92	0,9	51.982.825
2ª Fee	479.88	464,58	97,2	11,87	2,5	4,58	0,9	22.820.829
3ª Fee	947,20	916,90	96,8	29,70	3,1	8,57	0,9	44.840.067

Na primeira etapa, o recenseamento atingiu o índice de 97,1% dos beneficiários. Ressalta-se que 23.259 benefícios foram cessados, proporcionando economia anual de R\$ 119.643.721,47, com a eliminação de pagamentos indevidos.

**Resumo da 2ª etapa – Relatório atualizado 17/08/2007**

Item	Total previd	Recenseados	%	Não recenseados	%	Cessados previdencia	%	Cessados Beneficiários
Total	1670283	1417679	96,6	252604	15,1	58042	9,6	264021.352,42
1ª Fase	1441462	1403384	97,3	38078	2,6	5424	9,6	264021.352,42
2ª Fase	1401442	1400042	99,9	1400	0,1	5607	9,6	264021.352,42
3ª Fase	1401449	1400042	99,9	1407	0,1	5606	9,6	264021.352,42
4ª Fase	1401788	1400042	99,9	1746	0,1	5608	9,6	264021.352,42
5ª Fase	1402076	1400042	99,9	2034	0,1	5607	9,6	264021.352,42
6ª Fase	1402076	1400042	99,9	2034	0,1	5608	9,6	264021.352,42
7ª Fase	1402077	1400042	99,9	2035	0,1	5609	9,6	264021.352,42
8ª Fase	1402072	1400042	99,9	2030	0,1	5609	9,6	264021.352,42
9ª Fase	1402072	1400042	99,9	2030	0,1	5609	9,6	264021.352,42
10ª Fase	1402072	1400042	99,9	2030	0,1	5609	9,6	264021.352,42

Na segunda etapa, foram recenseados, até o momento, 96,6% dos beneficiários, o que representa resultado positivo para o INSS. Ressalta-se que 58.042 benefícios foram cessados, proporcionando economia anual de R\$ 336.021.352,42.

## Lições aprendidas

### Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Importantes correções de rumo foram efetuadas, complementando o planejamento inicial. Uma delas ocorreu em janeiro de 2006, quando se percebeu que, apesar dos avisos, um grande número de beneficiários ainda não havia feito o recenseamento. Estimava-se que apenas a primeira fase da primeira etapa suspenderia cerca de cem mil benefícios em março de 2006. E, de acordo com o projeto inicial, esses beneficiários deveriam comparecer a uma Agência da Previdência Social, gerando risco de sobrecarga no atendimento.

Nesse momento, três atitudes foram fundamentais: o constante monitoramento do projeto pelos servidores convocados, que permitiu aos gestores detectarem o problema com dois meses de antecedência; a preocupação dos gestores em pôr a qualidade do

atendimento ao beneficiário em primeiro lugar; e, em especial, a interação com a Dataprev e a rede bancária, que permitiu encontrar uma solução satisfatória.

A solução foi permitir que os beneficiários continuassem realizando o Censo na rede bancária. Isso envolveria mudanças complexas nos sistemas, tanto por parte dos bancos quanto da Dataprev, e ações do INSS com as unidades locais para prestar a correta orientação ao beneficiário. Essa interação se mostrou bem-sucedida e cada uma das partes cumpriu sua tarefa com precisão. Nos primeiros dias de março, milhares de beneficiários tiveram seus pagamentos suspensos, mas puderam fazer o Censo imediatamente no próprio banco e tiveram seus pagamentos liberados em até 72 horas. Todo esse processo transcorreu com tranquilidade e transparência.

O prazo para que os beneficiários comparecessem e liberassem os pagamentos suspensos passou a ser de três meses. Com isso, reduziu-se drasticamente a quantidade de beneficiários que poderiam procurar as Agências da Previdência Social. Em um ano, esse número foi de apenas 20 mil beneficiários.

Outra correção de rumo ocorreu em maio/2006, quando as primeiras pesquisas causaram desconfiança aos beneficiários, devido à existência de pessoas que se fazem passar por servidores do INSS, buscando obter informações para fins ilícitos.

O problema foi monitorado pela equipe do Censo, por meio dos relatos dos pesquisadores. Para minimizá-lo, foi reforçada a divulgação com os meios de comunicação e os segurados foram orientados a telefonar para as centrais de informações, no qual o atendente consultaria uma relação, contendo o nome e matrícula de todos os pesquisadores, para confirmar se o pesquisador estava autorizado a realizar a pesquisa. Além dessas medidas, foram enviados ofícios a autoridades públicas, cientificando-os da ação que estava sendo desenvolvida pelo INSS.

Outra dificuldade envolveu os benefícios cujos titulares residem no exterior. Nesses casos, determinou-se que o Censo fosse realizado pelos próprios bancos, por meio de procuradores residentes no

Brasil, que devem, no ato da pesquisa, apresentar atestado de vida do beneficiário. Para os casos em que o benefício é pago por acordo internacional (Portugal, Espanha e Grécia), foram buscadas parcerias, respectivamente, com o Consulado em Portugal, com o Banco do Brasil em Madrid e com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) para os residentes na Grécia.

### **Fatores críticos de sucesso**

- comprometimento do nível estratégico da organização e dos parceiros envolvidos;
- resolução por parte dos gestores e da equipe de monitoramento na solução das demandas emergentes;
- canal de comunicação eficaz entre os parceiros envolvidos;
- construção de um leque de parcerias indispensáveis em um projeto de grande magnitude;
- rede de cobertura abrangente, que permitiu o rápido atendimento dos beneficiários;
- divulgação dos dados na mídia, com esclarecimentos à população sobre o Censo, dando total transparência ao processo.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Uma das principais inovações do Censo Previdenciário está em sua parceria com a rede bancária, que se mostrou um sucesso. Esse projeto mostra que o setor público pode realizar parcerias com a iniciativa privada, não apenas em projetos de infra-estrutura, mas também na área social. Outro fator de inovação é a preocupação com o atendimento ao beneficiário em primeiro lugar, em virtude do grande volume de pessoas envolvidas, de diversas faixas etárias, construindo um processo que se ajuste às necessidades dos beneficiários, e não o contrário.

Também merece destaque a forma como está sendo conduzida a conferência das informações coletadas, com grande preocupação em introduzir dados consistentes no cadastro do INSS, pois dessas

informações depende o pagamento devido dos benefícios e, portanto, a possibilidade de erros deve ser minimizada ao máximo.

O Projeto mostra, ainda, a necessidade de valorização dos recursos humanos, peça fundamental no funcionamento das instituições públicas. A realização das pesquisas do Censo Previdenciário para comprovação de vida, pelos servidores do INSS, é um exemplo dessa valorização.

Face ao exposto, pode-se recomendar o modelo utilizado para o Censo Previdenciário, o qual pode ser adaptado a outras instituições que desejem realizar atualizações cadastrais, com qualidade de atendimento e integridade das informações coletadas.

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS  
Diretoria de Benefícios

*Responsável*

Laura Schwerz  
Chefe da Divisão de Administração de Cadastros de Benefícios

*Endereço*

Setor Bancário Norte, Bloco E, Quadra 02, Lote 15 - 12º Andar -  
sala 1201  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3313 4490  
Fax: (61) 3313 4447  
laura.schwerz@previdencia.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Setembro de 2005

---

<sup>1</sup> Corresponde ao penúltimo dígito do número do benefício (anterior ao dígito verificador).

<sup>2</sup> O valor corresponde a uma estimativa de gasto com diárias e passagens.



# Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira

*Gerência Regional do Patrimônio da  
União no Estado do Pará  
Secretaria do Patrimônio da União – SPU  
Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão*

**E**m um novo modelo de gestão compartilhada da Secretaria do Patrimônio da União, a iniciativa faz parte do projeto Nossa Várzea – regularização fundiária em áreas de várzeas – e está sendo desenvolvida pela SPU, por meio da Gerência da Secretaria do Patrimônio da União do Estado do Pará (GRPU/PA). Tem como objetivo promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas utilizando o Termo de Autorização de Uso – instrumento legal inovador, que constitui o fundamento expressivo da ação. Ao entregar o Termo às famílias de comunidades ribeirinhas, a União reconhece o direito à ocupação e possibilita a exploração sustentável das áreas de várzeas. Além disso, o instrumento representa para a família beneficiada um comprovante oficial de residência e uma garantia de acesso a aposentadoria, a recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a outros programas sociais do Governo Federal. Desde a implantação do Programa, já foram beneficiadas cerca de 6.000 famílias ribeirinhas, principalmente as que residem no arquipélago do Marajó.

## **Caracterização da situação anterior**

Ao redefinir a sua missão institucional, no início de 2004, a SPU implantou um novo modelo de gestão, direcionando suas ações para “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da nação”. Assim, inverteu-se a lógica histórica – marcada pela predominância de princípios patrimonialistas e modelos de gestão cartorial –, mudando o foco, o que exigiu o reposicionamento institucional da SPU, de forma a assegurar a permanente interlocução com outros órgãos da administração pública federal. Além disso, a construção de parcerias com o governo estadual e municipal tornou-se um dos fundamentos para a consolidação de práticas compartilhadas de gestão do patrimônio da União. É nesse contexto de amplo arranjo de parcerias institucionais que foi concebida e estruturada a iniciativa.

O estado do Pará possui área equivalente a 16% do território nacional e cerca de metade desse percentual recebe a influência de marés – são, portanto, áreas do patrimônio da União. De 59,6 milhões de hectares, aproximadamente 8,5 milhões de hectares representam áreas de várzeas e ilhas. As várzeas constituem ecossistemas de grande biodiversidade, com características próprias, riqueza abundante, e, a despeito da fragilidade natural que lhes é peculiar, têm lugar central na economia e na cultura regional. Essas áreas de várzeas são habitadas e exploradas há séculos por populações tradicionais que, na região amazônica, recebem a denominação de ribeirinhos. Tratam-se, ainda, de áreas marcadas por profundas fragilidades sociais, agravadas pela falta de segurança na posse desse território, imprescindível para a subsistência das famílias e para a preservação do meio ambiente e da cultura local. Do ponto de vista do domínio, as várzeas são terras públicas, patrimônio de uso comum do povo brasileiro. Essa condição é de fundamental importância, no que diz respeito ao desafio que a SPU procurou enfrentar de forma inovadora.

Ao priorizar as terras públicas da Amazônia, com foco específico na regularização fundiária das áreas de várzeas, a iniciativa persegue duplo propósito: garantir o direito à ocupação dessas áreas pelas populações ribeirinhas que nelas vivem, tradicionalmente; e garantir a exploração sustentável dos recursos naturais, aliando qualidade de vida e responsabilidade ambiental.

## **Descrição da iniciativa**

No mês de agosto de 2005, a SPU promoveu os seminários I e II sobre “Regularização de áreas de várzeas rurais no estado do Pará”. Com o lema “Nossa Várzea”, os seminários reuniram, em Belém e Santarém, mais de 200 lideranças da sociedade civil, associações de ribeirinhos e representantes dos estados do Amazonas, Amapá e Pará. Tais eventos orientaram-se pelos seguintes objetivos:

- apresentar e caracterizar o enquadramento legal das áreas de várzeas rurais;
- identificar e caracterizar os ecossistemas de várzeas existentes no estado do Pará;
- harmonizar a atuação dos órgãos federais, estaduais, municipais e privados quanto ao desenvolvimento de ações produtivas nas áreas de várzeas rurais;
- transferir conhecimentos referentes às experiências em curso e àquelas a serem iniciadas;
- definir objetivos, metas e cronogramas para um plano de ação de regularização fundiária de várzeas rurais, com atribuição de responsabilidades aos atores participantes dos seminários;
- definir a metodologia para regularização fundiária dos assentamentos precários e áreas de especial interesse público

Implementando as decisões e diretrizes construídas nos seminários Nossa Várzea, a SPU publicou a Portaria nº 284, de 14 de outubro de 2005 (DOU de 17/10/2005), instituindo a Autorização de Uso como instrumento legal capaz de garantir, nas áreas de domínio da União, a sustentabilidade das ações agroextrativistas pelas

comunidades ribeirinhas. Antes disso, a legislação patrimonial não apenas privilegiava institutos que alimentavam procedimentos burocráticos morosos, mas também padecia de expressiva lacuna quanto a princípios e critérios aplicáveis à utilização sustentável das áreas de várzeas. Durante a realização dos seminários, foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a SPU, ato decisivo para a realização da iniciativa e também pleno de significado para a consolidação de novas parcerias, no âmbito da gestão compartilhada do patrimônio imobiliário da União.

O Programa de Regularização Fundiária de Áreas de Várzeas Rurais visa disciplinar a utilização e o aproveitamento dos recursos naturais, em favor das populações locais tradicionais, por meio da concessão de autorização de uso para o desbaste de açaçais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas. Com esse ato, as famílias ribeirinhas agroextrativistas, moradoras em áreas de várzeas de domínio da União, têm reconhecidos os direitos à ocupação e à exploração sustentável dos recursos naturais.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo central do Programa é promover a cidadania das comunidades ribeirinhas tradicionais, em harmonia com o desenvolvimento sustentável, a partir de um instrumento inovador que garante a segurança na posse da terra, fazendo cumprir a função socioambiental da propriedade. Além de já haver beneficiado aproximadamente 6.000 famílias, em pouco mais de um ano, o Programa visa atender, anualmente, aproximadamente 6.500 famílias.

### **Público-alvo da iniciativa**

Os principais beneficiários do programa são as comunidades ribeirinhas tradicionais agroextrativistas que residem em áreas de várzeas da região amazônica, com foco inicial na região do arquipélago do Marajó/PA.

## **Concepção e trabalho em equipe**

A iniciativa foi originada pela organização de comunidades ribeirinhas agroextrativistas que estavam sendo pressionadas por grileiros para partilhar a colheita feita pelas comunidades, sob pena de expulsão de suas casas. Além disso, as famílias não tinham acesso aos benefícios sociais de governo por não terem endereço ou comprovação de posse das áreas que habitam e utilizam para seu sustento. Nesse contexto, as famílias procuraram os órgãos governamentais federais para definir uma solução. A implementação baseia-se na convicção de que a gestão compartilhada e a celebração de parcerias representam, ao mesmo tempo, meio e fim de todas as ações. Nesse sentido, a idéia de co-responsabilidade norteia a articulação interinstitucional dos parceiros envolvidos no desempenho de vários papéis. A seguir, são identificados esses parceiros e suas atribuições principais:

- Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Gerência no Estado do Pará – GRPU/PA: coordena o Projeto e disponibiliza equipe, em dedicação exclusiva e contínua, para trabalho em campo;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra: em decorrência do Termo de Cooperação Técnica, assinado com a SPU, presta apoio técnico e logístico ao programa;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama: fornece banco de dados para armazenamento das informações coletadas a partir das atividades de cadastramento das famílias ribeirinhas e autoriza a exploração sustentável da área de várzea;
- Sistema de Proteção da Amazônia – Sipa: fornece imagens de satélite atualizadas, permitindo que a equipe técnica da GRPU/PA identifique as áreas de várzeas, individualizando-as por família ribeirinha, a partir de informações georreferenciadas;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: fornece as cartas-imagens dos municípios alcançados pelo Programa, ressaltando a malha hidroviária;

- Secretaria Estadual do Meio Ambiente – Sema: concede as licenças ambientais, após a legalização das áreas de várzeas pela GRPU/PA;

- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater: representada por seus escritórios locais, fornece veículos para locomoção fluvial, do tipo “voadeiras”, que são utilizadas pela equipe da GRPU/PA nos deslocamentos até o local de moradia das famílias ribeirinhas.

- Prefeituras Municipais: com atuação essencial, são responsáveis pelo apoio logístico e estrutural às atividades de cadastramento das comunidades ribeirinhas (barco de apoio, com tripulação, combustível e refeições).

- Associação Comunitária dos Ribeirinhos Agroextrativistas – parceira atuante, congrega pessoas que detêm o conhecimento das regiões abrangidas pelo Programa, e, por isso, são fundamentais na execução das atividades em campo.

### **Ações e etapas da implementação**

O trabalho se desenvolve a partir de ações para mobilização dos atores institucionais e da sociedade civil organizada, em cada município, visando à construção do diálogo necessário ao nivelamento e à socialização do Programa:

- reunião com o prefeito municipal, e com os secretários inseridos no contexto do Programa;

- divulgação de mensagens na mídia local, principalmente nas emissoras de rádio, para esclarecimento das famílias envolvidas;

- reunião com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Colônias de Pescadores e demais representantes da sociedade civil organizada;

- reunião com as comunidades rurais diretamente beneficiadas pelo Programa de Regularização Fundiária.

Inicialmente, é realizada uma reunião preparatória na região onde ocorrerá o trabalho de campo, que contribui para: a) entendimento da mensagem por parte das famílias ribeirinhas agroextrativistas, por meio da divulgação de reportagens e palestras realizadas

pelos servidores da GRPU/PA; b) cadastramento prévio das famílias ribeirinhas presentes, ao final da reunião, cujo número pode alcançar 180 famílias por dia; e c) oportunidade para esclarecimento de eventuais dúvidas concernentes ao trabalho.

Ao chegar ao local de residência das famílias, a equipe reforça os esclarecimentos sobre o Programa. Após a conversa com a família ou o responsável, a equipe também providencia: a identificação de um ponto georreferenciado do local, com o auxílio do GPS; fotos dos documentos pessoais dos responsáveis; e uma foto da família, em frente à residência, como forma de caracterizar a ocupação.

Em seguida, inicia-se o preenchimento de formulários que são assinados pelo beneficiário: requerimento para emissão do Termo de Autorização de Uso e declaração da licença do órgão ambiental competente.

Para ser considerada uma família ribeirinha agroextrativista, é necessário o atendimento aos seguintes critérios: a) possuir uma casa no lugar da ocupação (tapiri, barraco etc.), em que efetivamente resida, há pelo menos cinco anos, de forma pacífica, e de onde retire a maior parte do seu sustento; b) dedicar-se a atividades agroextrativistas, durante a maior parte do tempo; e c) possuir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e documento de identidade.

Após o trabalho de campo, são providenciadas as seguintes atividades em escritório disponibilizado pelo próprio município:

- organização dos cadastros efetivados, separando-se os completos e os que possuem informações pendentes;
- alimentação de banco de dados, com a inclusão das informações coletadas, das fotos das famílias em suas residências e das imagens georreferenciadas do imóvel ocupado;
- atendimento às famílias ribeirinhas com cadastros pendentes, cuja regularização fica a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura, que, em conjunto com a Emater, remete à GRPU/PA a documentação completa;
- emissão dos Termos de Autorização de Uso (para os cadastros com informações completas).

## Recursos utilizados

### Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

As equipes envolvidas na implementação das ações incluem servidores das esferas federal, estadual e municipal.

Descrição	Quantidade			Total
	Governo Federal	Emater/PA	Prefeitura Municipal	
Coordenação-geral	1	-	-	1
Equipe de campo	3	2	4	9
Navegador marítimo	-	-	1	1
Consultante de barco	-	-	1	1
Docente	-	-	1	1
<b>Total por esfera</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>13</b>

Em relação aos recursos financeiros envolvidos na ação, ressalte-se que, atualmente, o Governo Federal está assumindo os custos com o deslocamento da equipe da GRPU/PA até o município, incluindo as diárias. A tabela a seguir individualiza as competências quanto aos custos para a implementação do Programa.

Descrição	Competência		
	Governo Federal	Prefeitura Municipal	Emater
Diárias e deslocamento até a sede do município	X		
Estrutura na sede do município		X	
Barco para viagens no interior do município		X	
Alimentação da equipe de campo		X	
Combustível: gasolina e óleo para motores de barcos		X	
Voadeiras ou rabetas		X	X
Equipamentos GPS, máquina digital, computadores	X		
Material de consumo	X		

Atualmente, o custo médio por família ribeirinha beneficiada gira em torno de R\$ 57,47.

Como recursos tecnológicos, o Programa dispõe de Banco de Dados (na plataforma *access*), para armazenamento de informações e emissão de documentos utilizados na emissão do Termo de Autorização de Uso. Usam-se as cartas-imagens fornecidas pelo Sipam, com o auxílio do *Google Earth* para a plotagem dos pontos georreferenciados que identificam o imóvel onde reside a família ribeirinha. São também utilizados: máquina fotográfica digital, que auxilia na obtenção de cópias dos documentos pessoais das famílias cadastradas, e computadores, para armazenamento de arquivos relativos à identificação e ao cadastramento das famílias ribeirinhas.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Há eficiência no uso dos recursos, uma vez que a gestão do Programa é totalmente compartilhada. Competências e responsabilidades são assumidas pelas instituições envolvidas, sendo que cada uma executa sua função com objetividade. Com referência aos recursos financeiros, vale ressaltar que, no exercício de 2006, o Incra se responsabilizou por todo o aporte financeiro. Nesse ano, foram utilizados R\$ 165.870,60 para beneficiar 2.886 famílias ribeirinhas. Atualmente, o Governo Federal contribui com aproximadamente 20% dos recursos financeiros, cabendo aos Estados e Municípios os 80% restantes.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Mecanismos ou métodos	Avaliação de resultados	Indicador
Nº de famílias	Quantidade	Termo de Autorização de Uso
Nº de famílias com as comunidades beneficiadas	Envolvimento das famílias	Nº de famílias participantes

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

O Programa já beneficiou, em pouco mais de um ano de execução, 5.828 famílias.

Município	Nº de famílias beneficiadas
Boncos	1.862
Angajás	785
Bogge	492
Afajá	3.155
Abaratubú	300
Bancaroná	114
Total	5.828

A avaliação quantitativa é, em si mesma, expressiva. Entretanto, o impacto das ações do projeto será mais bem avaliado a partir de informações adicionais, como dados da safra 2007/2008, nº de acessos ao Pronaf etc.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

<b>Obstáculo encontrado</b>	<b>Solução</b>
Ausência de instrumento legal para a regularização fundiária em áreas de várzeas	Criação do Instrumento Jurídico do Direito Administrativo – Autorização de Uso (Portaria SPU nº 284, de 14/10/2005). Aprovação da Lei nº 11.481/2007.
Ausência de recursos materiais para a implementação das ações do Programa	O material de consumo foi adquirido em parceria com a Gerência Regional de Administração/MF. Outros equipamentos foram proporcionados pela Receita Federal e outros órgãos.

Insuficiência de recursos financeiros para suporte às ações de campo	O Governo Federal contribui com recursos necessários ao deslocamento da equipe até a sede do município (diárias), e o Município presta apoio logístico e estrutural a todas as atividades implementadas.
Ausência de recursos tecnológicos	Consolidação de parcerias: Incra, Ibama, Sipam, IBGE e Sema.
Servidores sem formação técnica específica	Atividades de capacitação, ministradas pelo Ibama, e treinamento em serviço, com auxílio do coordenador da ação.

### **Fatores críticos de sucesso**

Os fatores preponderantes para o sucesso da iniciativa estão alicerçados nos seguintes aspectos:

- gestão compartilhada, por meio de articulações e parcerias;
- celeridade e simplificação do processo, uma vez que a equipe da GRPU/PA é capacitada para executar todos os passos, desde o cadastramento até a concessão do Termo de Autorização de Uso;
- diálogo direto com as comunidades potencialmente beneficiárias, utilizando-se, inclusive, dos veículos de comunicação de massa;
- metodologia adaptada às condições locais (as equipes ficam aportadas em embarcações, durante 10 a 15 dias, nos rios e igarapés, em cada período de missão a campo);
- envolvimento dos servidores na implementação do Programa, que incorporam o compromisso com as comunidades ribeirinhas agroextrativistas, a despeito de adversidades na jornada de trabalho.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O caráter inovador da iniciativa pode ser comprovado a partir dos seguintes aspectos:

- reconhecimento, por parte do Governo Federal, dos direitos das comunidades ribeirinhas agroextrativistas tradicionais, por meio

da concessão de Autorização de Uso para o manejo e desbaste dos açaiçais e colheita de frutos nativos – instrumento legal inovador, que garante o direito fundamental à moradia, além de fortalecer os laços de cidadania e sustentabilidade;

- simplicidade e celeridade do processo, rompendo com amarras burocráticas que ainda marcam a administração pública federal, uma vez que, em menos de uma semana, é possível entregar à família ribeirinha agroextrativista o Termo de Autorização de Uso;

- contribuição para a diminuição do êxodo rural, uma vez que as populações tradicionais têm acesso a documento que lhes assegura a permanência na área e a exploração dos recursos naturais, em conformidade com a legislação ambiental;

- resgate da cidadania, uma vez que o Termo de Autorização de Uso, que inclui a identificação de ponto geodésico de localização do imóvel, pode ser utilizado como comprovante oficial de endereço; possibilita o acesso a linhas de crédito para o fomento de atividades produtivas, tais como construção de casas de farinha, manejo dos açaiçais, de seringais nativos, de cultivos em Sistemas Agroflorestais – SAFs etc.; permite o acesso a aposentadoria, uma vez que o cidadão ribeirinho é identificado como agroextrativista; garante a inclusão nos demais programas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal, a partir das informações declaradas no Termo;

- consolidação de modelos de gestão compartilhada, baseados em parcerias que fortalecem as instituições, potencializam a utilização de recursos e renovam os laços federativos;

- contribuição para as ações de combate ao desmatamento na Amazônia, por fixar as populações tradicionais em suas áreas, ordenando a exploração sustentável da floresta.

Secretaria do Patrimônio da União  
Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Pará

*Responsável*

Alexandra Reschke  
Secretária do Patrimônio da União

*Endereço*

Esplanada dos Ministérios - Bloco C - 2º andar  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3313-1657  
Fax: (61) 3322-3120  
alexandra.reschke@planejamento.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Agosto de 2005



# Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas sociais do Governo Federal

*Departamento do Cadastro Único  
Ministério do Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome – MDS*

**D**urante os anos de 2005 e 2006, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), por intermédio do Departamento do Cadastro Único, conduziu uma série de ações com o objetivo de aprimorar os procedimentos envolvidos na gestão do Cadastro Único (CadÚnico), contribuindo para a melhoria da fidedignidade e da qualidade dos dados cadastrais e, por conseguinte, dos mecanismos de seleção e acompanhamento dos programas que utilizam o CadÚnico como base de identificação e seleção de seu público-alvo, em especial, do Programa Bolsa Família.

Este trabalho apresenta as ações conduzidas para a melhoria e o fortalecimento da gestão do Cadastro Único entre janeiro de 2005 e outubro de 2006, bem como o impacto dessas ações para a gestão dos programas usuários do CadÚnico. Além das ações diretas relativas à gestão do CadÚnico, são também descritas outras ações da Senarc que, embora não coordenadas pelo Departamento de Cadastro Único, influenciaram diretamente as ações realizadas por esse Departamento.

## **Caracterização da situação anterior**

O Cadastro Único é a base de informações socioeconômicas de 16 milhões de famílias e 64 milhões de pessoas em situação de pobreza no Brasil. É a fonte de informação e gestão para acesso das famílias a programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família.

Até o início de 2005, o MDS não dispunha de uma cópia da base de dados do CadÚnico. Durante esse período, o cadastro estava sob a responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é o agente operador do Programa Bolsa Família. A falta de acesso aos dados representava obstáculo concreto ao exercício da gestão do Cadastro, impedindo a avaliação dos dados e a construção de estratégias específicas para sua melhoria. Tal situação contribuía para a fragilidade do arranjo institucional do MDS, além de enfraquecer os mecanismos de gestão do Programa Bolsa Família e dos demais programas usuários do CadÚnico.

Entre outubro e dezembro de 2004, o Programa Bolsa Família foi alvo de diversas denúncias envolvendo irregularidades advindas de fragilidades e inconsistências das informações cadastrais. O período subsequente foi caracterizado pelo debate acerca do descarte das informações constantes na base do CadÚnico e o início de um processo geral de recadastramento, a se iniciar pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A necessidade de realizar um diagnóstico da qualidade dos dados da base cadastral revelou-se cada vez mais importante para a definição das estratégias que deveriam ser adotadas para a diminuição das inconsistências presentes na base de dados. O acesso à base era fundamental para que o MDS pudesse realizar uma avaliação mais apurada da qualidade dos dados registrados. Sendo assim, em janeiro de 2005 o MDS iniciou processo de internalização da base nacional do CadÚnico, seguida de seu diagnóstico.

Adotou-se, para a realização dessa avaliação preliminar, uma metodologia baseada em testes estatísticos que considerava:

a) as variáveis não preenchidas; b) as informações inesperadas e; c) a identificação de multiplicidades cadastrais. Durante a execução desse pré-teste, os seguintes critérios de verificação foram utilizados: (i) verificação de duplicidades em relação ao Número de Identificação Social (NIS); (ii) verificação de duplicidades, segundo critérios estabelecidos pelo agente operador, ou seja, pessoas que poderiam ter sido identificadas como homônimos e deveriam possuir somente um NIS; (iii) verificação de duplicidades de acordo com os novos critérios estabelecidos pelo MDS para a realização do pré-teste; (iv) verificação de informações inconsistentes mediante o cruzamento de variáveis; (v) crianças com mais de um responsável legal; e (vi) avaliação da renda *per capita* da família.

A análise preliminar apontou que não seria necessário descartar todas as informações constantes na base de dados. As informações registradas poderiam ser validadas pelos municípios a partir de estratégias a serem definidas pelo MDS. Além disso, a realização dessa avaliação possibilitou o mapeamento do perfil de problemas encontrados na base cadastral, possibilitando melhor desenho das estratégias a serem adotadas.

Identificou-se, também, que uma das principais fontes dos problemas existentes na base nacional estava relacionada à baixa qualidade do sistema de entrada e de manutenção de dados utilizados pelos municípios para a inclusão e a manutenção das informações das famílias no Cadastro Único. O desenho desse aplicativo, além de tecnologicamente defasado, não incorporava a funcionalidade de checagem de informações inconsistentes antes da inclusão na base de dados local.

Outro fator relevante da causa dos problemas cadastrais dizia respeito à inexistência de regras e de procedimentos claros a serem seguidos pelos municípios com relação à coleta e à validação das informações. Por essa razão, a inclusão dos dados de novas famílias e a atualização das informações existentes no CadÚnico não eram compreendidas pelos municípios como sendo um processo contínuo

e permanente. Ressalte-se que a não-atualização das informações cadastrais poderia acarretar a redução do grau de focalização dos programas usuários do Cadastro.

Outra questão importante estava relacionada à precariedade de recursos por parte dos municípios – pessoas, equipamentos, conectividade – para a implementação do cadastramento de forma contínua, uma vez que a complexidade do processo requer equipes multidisciplinares capacitadas e infra-estrutura adequada.

Ainda cabe ressaltar que os critérios de elegibilidade e demais características determinantes do valor do benefício da família eram considerados apenas no momento da seleção. Após esse momento, não havia a repercussão das alterações cadastrais sobre a base de gestão do Programa Bolsa Família. Ou seja, as alterações cadastrais não impactavam na folha de pagamentos.

## **Descrição da iniciativa**

Para lidar com os problemas detectados com a gestão do Cadastro Único, foi feita uma abordagem multiestratégica com o objetivo de depurar os dados do CadÚnico, estabelecer um processo consistente de atualização de dados, fortalecer a parceria entre os diversos atores do processo, especificar e implementar um modelo de gestão do Cadastro Único garantidor da qualidade dos dados e de obtenção otimizada dos resultados em todas as dimensões sociais envolvidas no problema.

## **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo a que se propôs a iniciativa foi a melhoria do processo de Gestão do Cadastro Único, com vistas a alcançar os seguintes resultados:

- aumento do percentual de cadastros válidos para 90%;
- redução de 25% das famílias com evidências de renda *per capita* superior à estabelecida no programa;

- redução de 45% do número de municípios que não atuam no controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- melhoria da gestão municipal dos programas sociais.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo do processo é constituído pelos gestores do Programa Bolsa Família – do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além do agente operador (CAIXA), do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde.

O público-alvo indireto da ação foram as famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, o que representa, segundo estimativas baseadas na PNAD 2004 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), aproximadamente 16 milhões de domicílios e 65 milhões de pessoas. Além do Programa Bolsa Família, principal usuário e programa estruturante do Cadastro Único, a qualidade da gestão de outros programas também foi impactada pelas ações desenvolvidas no âmbito do Cadastro: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem; e c) Programa Tarifa Social de Energia Elétrica, do Ministério de Minas e Energia.

### **Concepção e trabalho em equipe**

A iniciativa descrita neste trabalho originou-se na Senarc e ocorreu em função de diagnóstico que apontou a baixa qualidade e a desatualização das informações do Cadastro Único, o que poderia vir a comprometer a eficácia da gestão dos programas sociais do Governo Federal, notadamente o Programa Bolsa Família. Nesse contexto, sob a liderança da Senarc e do Departamento do Cadastro Único, foram mobilizados os diretores e coordenadores-gerais da Secretaria para desenvolver a solução aqui apresentada. Foi também fundamental o apoio empenhado pela Secretaria de Orçamento e Finanças, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na negociação dos recursos orçamentários necessários à implementação da solução.

## **Ações e etapas da implementação**

Inicialmente, foi efetuado o diagnóstico na base de dados do CadÚnico, baseado nas seguintes categorias de verificações: i) cruzamento entre variáveis; ii) documentação inexistente com o objetivo de identificar pessoas sem nenhum documento; iii) documentos incompletos; iv) renda para identificar inconsistências entre as informações referentes à situação no mercado de trabalho e à renda/remuneração declarada, tais como indicação de vínculo empregatício sem renda declarada etc.; v) responsável legal para identificar pessoas menores de 16 anos com indicação de responsável legal; vi) idade *versus* situação no mercado de trabalho; vii) renda *versus* despesas para identificar situações, nas quais a despesa é superior em 25% à renda declarada; viii) grau de instrução e a série escolar.

Outro ponto importante foi a comparação com outra base de âmbito nacional que tivesse procedência diferente do CadÚnico, como a RAIS/MTE<sup>1</sup>, para identificar pessoas cuja renda declarada na RAIS era diferente da renda constante do CadÚnico.

A inexistência no MDS de infra-estrutura tecnológica adequada para a realização do processamento do porte demandado, ou seja, análise de mais de 50 milhões de registros, sem considerar o cruzamento de variáveis para a identificação de inconsistências, levou o Ministério a definir procedimentos de contorno para o processamento. Por essa razão, foi necessário segmentar o processamento por unidade federativa e, adicionalmente, utilizar as instalações e apoio tecnológico do Ministério da Saúde. Os 5.561 municípios receberam um CD-ROM com os resultados para apoiá-los na quantificação e na identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto à atualização cadastral.

A gestão do Cadastro Único constitui ação compartilhada entre as três esferas de governo. Dessa maneira, outro alicerce que possibilitou a qualidade das ações desenvolvidas tratou-se do processo

de adesão dos municípios ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família. Além disso, a autonomia municipal, que caracteriza a estrutura federativa brasileira, tornou imprescindível a criação de instrumento formal, mediante o qual os municípios voluntariamente se comprometessem ao exercício da gestão do CadÚnico.

Em seguida, o MDS passou para desenho e implementação do processo de atualização cadastral. Entretanto, para que o processo tivesse êxito, algumas outras ações foram necessárias. Entre elas, destacam-se a definição de validade cadastral e o estabelecimento do apoio financeiro aos municípios para a realização das atividades de cadastramento/atualização cadastral. O aprimoramento das críticas na entrada de dados também foi ponto de atenção. A definição de critério para validação dos cadastros, que se estabeleceu como ferramenta de avaliação da qualidade dos registros transmitidos pelos municípios, foi determinante para o acompanhamento do processo.

Estabeleceu-se, assim, o conceito de cadastro válido como sendo aquele que, além de apresentar todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os membros da família, deveria apresentar o registro, ao menos para o responsável legal, de um documento de emissão controlada nacionalmente, CPF ou título de eleitor.

Foi definido também o apoio financeiro aos municípios na atualização do CadÚnico, por meio da transferência fundo a fundo ou por meio de convênio. De acordo com os critérios estabelecidos, o município receberia R\$ 6,00 para cada cadastro válido transmitido à base nacional, dentro de três modalidades: (i) atualização dos registros não-válidos existentes na base do CadÚnico; (ii) complementação dos cadastros das famílias beneficiárias dos programas Bolsa Escola e Auxílio-Gás; (iii) inclusão de famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00. A partir de junho de 2005, o MDS passou a monitorar, mensalmente, as ações de atualização cadastral realizadas pelos municípios e a autorizar o respectivo repasse financeiro a que faziam jus os municípios.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

Os recursos utilizados para a execução dessa iniciativa tiveram origem em várias fontes orçamentárias, conforme a sua destinação. Para a instalação da infra-estrutura tecnológica e capacitação técnica na área de TI foi alocado o valor de R\$ 1.349.124,00, com fonte em recursos do Tesouro Nacional e do Banco Mundial, por meio do PNUD. Para a gestão do Programa e a capacitação dos servidores municipais foram alocados R\$ 48.603.753,00.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

O total de recursos utilizados foi de R\$ 49.952.877,00. Três são as linhas de argumentação do uso eficiente desses recursos. A primeira delas se refere ao fato de que somente no período de realização da iniciativa foi evitado um gasto de mais de R\$700 milhões em benefícios a famílias que não faziam jus a eles. A segunda linha diz respeito à credibilidade alcançada pelo Programa, levando-o a ser usado como exemplo por diferentes organizações de cooperação multilateral em suas recomendações para programas de transferências de renda em nações em desenvolvimento. E a terceira fundamenta-se no fato de que, ao levar renda para as famílias que realmente se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o País está pagando uma conta social há muito devida. Ao requerer que as famílias beneficiadas pelo Programa mantenham as crianças nas escolas, com acompanhamento médico e distante de trabalho infantil, os ganhos econômicos, educacionais, de saúde e de segurança pública que decorrem dos resultados obtidos são incomensuráveis. Por tudo isso, não há dúvida do alto grau de eficiência dos recursos aplicados.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Os mecanismos de monitoramento dos resultados adotados foram simples e eficazes. Baseadas nos critérios de validação dos cadastros das famílias, foram desenvolvidas rotinas de *software* que faziam a avaliação e a contagem dos registros que estavam em conformidade. As contagens eram comparadas com as metas a serem atingidas pelos municípios, o que permitia a adoção de medidas tempestivas de correção de rumos. Os indicadores utilizados para medir os resultados alcançados foram o número de cadastros válidos; o de famílias beneficiadas que atendiam aos critérios de concessão da Bolsa Família; o de famílias que deixaram de receber os benefícios por não atenderem aos critérios de concessão da Bolsa Família; o de municípios que não tinham órgão de controle social; e o de municípios que não controlavam o atendimento de condicionalidades pelas famílias beneficiadas.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Os resultados finais do processo de atualização do Cadastro Único mostram que o percentual de cadastros válidos na base nacional saltou de 31,3% para 92%, em outubro de 2006. Isso possibilitou melhor qualificação da gestão dos programas sociais pelos usuários do Cadastro e a racionalização das ações efetuadas pelos municípios, como, a repercussão automática das atualizações efetuadas no Cadastro na gestão de benefícios dos programas.

Em decorrência, foi possível adequar, rapidamente, o número de vagas nos programas às demandas dos municípios e ao número de vagas existentes, bem como incluir segmentos sociais antes não atendidos, como quilombolas e indígenas. Foi possível também fazer a exclusão de famílias fora do perfil de renda dos programas.

Cerca de 1,5 milhão de beneficiários dos programas Bolsa Família e dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás, integrados ao Bolsa Família, foram excluídos. Esse expurgo não só permitiu economia de R\$ 700 milhões para o orçamento destinado à operação do Programa Bolsa Família e de seus remanescentes, como também trouxe credibilidade ao maior programa governamental de distribuição de renda do mundo.

Ainda segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), de 2006, foi constatado que a existência de famílias com evidências de renda *per capita* superior à estabelecida no Programa ficou em 5% das 4.230 famílias visitadas em uma amostra de 174 municípios. Considerando que esse percentual estava ao redor de 7%, em 2005, houve efetiva redução de 28,6% nesse indicador. O indicador relativo aos municípios que apresentavam ausência do órgão local de controle social caiu 76,9%, tendo sido reduzido de 26%, em 2005, para apenas 6% do total de municípios, em 2006. Já o número de municípios onde a prefeitura deixou de atuar com as famílias para controlar o cumprimento das condicionalidades caiu de 40%, em 2005, para 21%, em 2006, representando redução de 47,5% do indicador.

Outro resultado da ação foi a renovação do parque tecnológico em uso nos municípios. Estima-se que foram agregados ao processo de gestão do Cadastro cerca de 10 mil computadores com acesso à internet, o que permitiu a melhoria da qualidade das ações realizadas nos municípios - não só as voltadas para a gestão do cadastro, como as voltadas para a gestão dos programas sociais. A melhoria da infraestrutura de tecnologia da informação e da comunicação de dados aproximou os municípios do Governo Federal na área social.

A existência de condições tecnológicas nos municípios está possibilitando, neste momento, a capacitação a distância, pelo MDS, de 15 mil técnicos em todos os municípios brasileiros. Cabe ainda ressaltar que todos os procedimentos empregados para a melhoria das informações cadastrais vêm possibilitando o acompanhamento, pela sociedade e pelos órgãos de controle do Governo, das ações realizadas no âmbito da gestão dos programas sociais do Governo Federal, garantindo, assim, maior transparência.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Para a efetivação das estratégias desenhadas, o MDS teve o grande desafio de instituir o processo de cadastramento de forma contínua e permanente, ao mesmo tempo em que promoveu a mudança tecnológica, em curtíssimo espaço de tempo, da aplicação de entrada e manutenção de dados utilizada por 5.561 municípios, juntamente com uma abrangente capacitação de mais de 8.000 técnicos locais.

O grande diferencial em relação à atualização cadastral foi a combinação de diferentes estratégias, como as melhorias tecnológicas, juntamente com a promoção das ações desenvolvidas pelos municípios e o reconhecimento como o grande protagonista da ação. Ao mesmo tempo, o MDS construiu mecanismos e procedimentos para o controle de qualidade das ações efetuadas de forma descentralizada, possibilitando posteriormente a construção do índice de gestão descentralizada do Cadastro e do Programa Bolsa Família, com base no qual os municípios recebem apoio financeiro do Governo Federal.

O desenho adotado pelo MDS para a melhoria da gestão das informações do Cadastro Único vem incentivando outros órgãos de governo a efetuarem melhor controle de suas bases de informações administrativas, bem como estimulando estados e municípios a reproduzirem, no âmbito local, ações de controle de qualidade de dados, efetivação de processos administrativos, capacitação de recursos humanos na área de tecnologia, e adoção de mecanismos para atendimento permanente e de forma adequada à população de baixa renda. É importante mencionar que os procedimentos operacionais para a gestão do Cadastro foram internalizados pelos atuais 5.564 municípios, o que vem refletindo na melhoria de gestão em toda a área social nos três níveis de governo.

### **Fatores críticos de sucesso**

A implementação de uma solução para atender às necessidades do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família requereu a adoção de várias medidas essenciais, consideradas fatores críticos de sucesso: a negociação orçamentária que envolveu tanto o MDS quanto a Presidência da República; a adoção do termo de adesão feito pelos municípios; a instrumentalização tecnológica dos órgãos envolvidos; a capacitação dos servidores envolvidos no Programa; o mecanismo de compensação financeira dos municípios pelo trabalho de validação dos cadastros das famílias; a alocação de recursos do BIRD, por intermédio do PNUD; e a adoção do modelo de gestão compartilhada do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

A trajetória de implementação dos programas federais de transferência condicionada de renda, no Brasil, foi marcada pela ausência de processos adequados de gestão compartilhada, tendo sido priorizadas as atividades de inclusão de beneficiários e de pagamento de benefícios. Esse arranjo histórico, em que as atividades do município se restringiam à inclusão de famílias em listas ou em cadastros enviados ao Governo Federal, o qual providenciava a inclusão e o pagamento do benefício, não implicava dinâmica estruturada de gestão do programa, que considerasse todos os seus componentes. Não eram contemplados fatores como a implementação adequada de mecanismos e instrumentos de atualização cadastral contínua, de gestão de benefícios, de acompanhamento do cumprimento de condicionalidades e de acompanhamento familiar, entre outras atividades necessárias à boa gestão local.

Com o avanço alcançado nos últimos anos na estruturação do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, esses fatores foram gradualmente colocados em prática. Uma das conseqüências do processo é o aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios. A realização das atividades, no entanto, depende da disponibilidade de recursos financeiros do município alocados na gestão do Programa.

A realização exitosa do processo de atualização cadastral proporcionou a melhoria significativa da base de informações das famílias e das pessoas, permitindo, por exemplo, a correção de valores de benefícios e mesmo a identificação e cancelamento de benefícios pagos indevidamente. Foram componentes fundamentais para a obtenção de tais resultados: o planejamento, a disponibilização de instrumentos adequados e, sobremaneira, o apoio financeiro repassado pelo Governo Federal.

Considerando que essas ações, assim como os mecanismos e processos descritos neste trabalho, jamais tenham sido aplicadas em um programa da dimensão e complexidade do Cadastro Único, pode-se afirmar com convicção o seu caráter inovador.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Departamento do Cadastro Único

*Responsável*

Lúcia Modesto Pereira  
Diretora do Departamento do Cadastro Único

*Endereço*

Espanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 452  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3433-1254  
Fax: (61) 3433-1098  
lucia.modesto@mds.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Março de 2005

---

<sup>1</sup> A RAIS é um registro administrativo de periodicidade anual que contém todas as informações das pessoas que possuem vínculo formal de trabalho, incluindo a respectiva remuneração, informada pelos órgãos empregadores.







# Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável

*Agência de Conchas  
Empresa Brasileira de Correios e  
Telégrafos – ECT  
Ministério das Comunicações*

**O**s Correios têm como missão facilitar as relações pessoais e empresariais mediante a oferta de serviços de correios com ética, competitividade, lucratividade e responsabilidade social. Fundamentada em objetivos estratégicos, como o de obter padrões de qualidade e produtividade requeridos pelas partes interessadas e aumentar a percepção da sociedade em relação à atuação da ECT como empresa socialmente responsável, a Agência de Conchas/DR/SPI implantou ação socioambiental e educacional com a comunidade: a instalação de caixas receptoras de correspondência em suas residências, utilizando materiais recicláveis. O projeto proporcionou ganhos significativos para a Agência e para os municípios na prestação de um serviço com maior qualidade e agilidade a partir da melhoria gradativa das condições de entrega nos novos bairros atendidos pelo serviço, além da satisfação e do reconhecimento da sociedade com a ação de inclusão social.

## **Caracterização da situação anterior**

Com pouco mais de 469 km<sup>2</sup> de área, Conchas é um município que se encontra na região central do estado de São Paulo. Dos seus 14.905 habitantes, pouco mais de 11.200 pessoas vivem na zona urbana, o que corresponde a 75% da população.

AC Conchas, agência dos Correios responsável pela captação e distribuição dos objetos postais do município, tem um total de sete funcionários e está localizada na Região Operacional – REOP 08 – Sorocaba, da Diretoria dos Correios São Paulo Interior.

Em julho de 2005, visando satisfazer um maior número de pessoas residentes no município, a Agência de Conchas ampliou a sua área de entrega de correspondências e encomendas a locais que antes não eram atingidos pela distribuição domiciliar. Moradores dos bairros Estância Cristal, Cohab II e Cohab IV começariam a receber cartas e outros tipos de serviços oferecidos pelos Correios em suas próprias residências.

Infelizmente, a mudança gerou um transtorno. Os carteiros da Agência encontraram dificuldades para distribuir domiciliarmente as correspondências. A ausência de caixas receptoras comprometia a realização de suas tarefas, além de acarretar outros problemas, como atraso nos prazos de entrega; o retorno de cartas em dias de chuva; os danos e facilidades na violação das correspondências; a segurança dos carteiros, que se submetiam ao risco de ataques caninos; e a do próprio morador. Não temos informação para alterar muito a frase, assim sugiro interromper a frase em morador.

## **Descrição da iniciativa**

Fundamentada na Lei Municipal nº 362-A, de 16 de outubro de 1998, a equipe da Agência decidiu realizar um trabalho de conscientização entre os munícipes. Para viabilizar o projeto, a gerente partiu em busca de parcerias na cidade. Logo no primeiro contato, uma gráfica local aceitou ajudá-la nesse projeto e confeccionou,

gratuitamente, mil panfletos que alertavam sobre a obrigatoriedade de existir, em cada residência, uma caixa receptora de correspondência. Assim, os próprios carteiros entregavam os panfletos nas casas que não tinham as caixas receptoras de correspondência. O mesmo texto ainda foi divulgado, gratuitamente, em três jornais (O Informativo, O Alerta, A Comarca) e em uma rádio local (Pérolas FM).

A ação teve repercussão positiva, mas muitos moradores diziam que a proposta de adquirir uma caixa receptora em sua casa era inviável. Os três bairros beneficiados com a ampliação da entrega de objetos postais são bairros de menor poder aquisitivo, nos quais o volume de objetos postais chega a cerca de 400 a 500 cartas diárias; um dos bairros foi habitado em sistema de mutirão, em que os próprios moradores construíram suas residências em terreno doado pela prefeitura.

**SENHOR MORADOR,**

Sou o carteiro responsável pela entrega deste setor e deixei sua correspondência em local inadequado, pois não existe Caixa Receptora de Correspondência (caixa de correio) em sua residência.

Por isso peço por gentileza a instalação de uma Caixa de Correio para que sua carta não molhe, seja bem entregue e com total segurança para você (morador) e para mim (Carteiro), esta pode ser inclusive confeccionada com materiais recicláveis, tubos de PVC, madeira, etc...

Observamos também que a Lei Municipal nº 362-A de 16 de outubro de 1998 já prevê a obrigatoriedade da existência da Caixa Receptora de Correspondência em todas as residências e Prédios Urbanos.

Desde já agradeço a sua compreensão e disponibilidade

**O CARTEIRO**

---

 **PAPELARIA EDITORA GRÁFICA**  
Atendimento em: 077-027  
FONE / FAX (14) 3845-1278

**GENTILEZA!**  **Contipostal**  
Atendimento em: 077-027  
FONE / FAX (14) 3845-1278

Diante dessa situação, a equipe idealizou algo novo: uma ação socioambiental e educacional que mostrasse à população a possibilidade de se construir caixas receptoras por meio da reutilização de materiais recicláveis.

Quatro escolas do município, de primeira a quarta série, foram visitadas pela gerente da Agência, Kátia Cilene de Oliveira, e pela carteiro (amanhã verifico se há “carteira”) Valéria Aparecida Joseli Moreno Silva. Nessas visitas, de sala em sala, elas buscavam conscientizar os alunos (e por extensão suas famílias) sobre a necessidade da instalação das caixas de correspondência em suas casas, como forma de tornar a ação segura não só para a integridade das cartas, mas para o próprio carteiro. As caixas poderiam ser fabricadas com materiais recicláveis (canos de PVC, madeiras, tubos vazios de alvejantes etc.), sem custos adicionais para as famílias.

Nesse contexto, a professora Aparecida de Fátima, que ministra aulas no Colégio Lúdico Anglo e na Escola Estadual Coronel João de Barros, trouxe sua colaboração ao projeto. Utilizando o aporte pedagógico e lúdico das escolas, propôs aos alunos de 4ª série que o trabalho final de sua disciplina, naquele ano, fosse a criação de caixas receptoras de correspondência com materiais descartáveis/recicláveis, em substituição às caixas industrializadas.

Kátia e Valéria sugeriram, então, a exposição dos trabalhos na Agência. Os carteiros propuseram, ainda, premiar as crianças com brinquedos, doces e bombons, doados por meio de parcerias com o comércio da cidade.

Durante o período de exposição, muitos conchenses admiraram-se com a criatividade dos 60 alunos na confecção das caixas e, sensibilizados com a questão, comprometeram-se a produzir também suas caixas.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Os objetivos da iniciativa são:

- otimizar o percurso do carteiro nos novos bairros com distribuição domiciliar, garantindo o aumento da produtividade, da qualidade e maior agilidade do serviço de distribuição da unidade;

## *Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável*



- divulgar a distribuição domiciliar como um benefício para a comunidade (fator de inclusão social);
- propor alternativas mais baratas em relação à caixa receptora industrializada;
- estimular a cultura do reaproveitamento/reciclagem de materiais descartáveis;
- os resultados visados com a implantação da iniciativa são a melhoria gradativa das condições da distribuição nos novos bairros atendidos pelo serviço, reforço positivo da imagem institucional da ECT e da inclusão social.

### **Público-alvo da iniciativa**

Política de qualidade da ECT: “O Cliente é o principal destinatário de nossos esforços”.

- Cidadãos e usuários, denominados como clientes (remetentes e destinatários), que utilizam os serviços dos correios;
- Funcionários da Agência de Conchas, em razão das melhorias e segurança proporcionada com a instalação das caixas receptoras de correspondência, gerando aumento da produtividade, da satisfação e da motivação no trabalho.

## **Concepção e trabalho em equipe**

A proposta de conscientização por meio de ações educacionais socioambientais partiu da avaliação da própria equipe diante da situação-problema apresentada, como a entrega domiciliar de objetos postais nos três bairros recentemente beneficiados, onde 70% das residências ainda não possuíam a caixa de correspondência (média de 507 residências). Todos os sete empregados foram envolvidos em todas as etapas e fases do projeto.

A iniciativa para a confecção das caixas pelos alunos do Colégio Lúdico Anglo e da Escola Estadual Coronel João de Barros partiu da educadora Aparecida de Fátima, como proposta de trabalho final da sua disciplina.

Ressalta-se, nesse contexto, a atuação da gestora frente à negociação de parcerias, além do seu apoio e incentivo às idéias e ações da equipe no decorrer do projeto.

## **Ações e etapas da implementação**

*Julho/2005 a setembro/2005 – Diagnóstico das necessidades:*

Inicia-se quando os funcionários da AC Conchas começam a atender domiciliarmente os três novos bairros do município e percebem que a ausência de caixas receptoras nas residências atrapalha o trabalho dos carteiros.

*Outubro/2005 – Sensibilização da população (panfletagem, jornais, rádio):*

A partir do momento em que o problema foi percebido pelos funcionários da AC Conchas, iniciou-se um trabalho para sensibilização da população por meio de panfletagens em casas que não tinham caixas receptoras e de inserções gratuitas em veículos da mídia da cidade e *merchandising* (jornais O Informativo, O Alerta e A Comarca; e rádio Pérolas FM).

*Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável*

*Novembro/2005 – Busca de parcerias (escolas, prefeitura, comércio):*

Embasada na Lei Municipal nº 362-A, a gerente Kátia Cilene buscou parcerias mais fortes que realmente pudessem ajudar na disseminação desse projeto. Estabelece-se contato com escolas as quais permitem que os funcionários da Agência divulguem conceitos, dentre eles, o de reaproveitamento de materiais descartáveis como forma criativa de confecção de novas caixas receptoras. Cabe ressaltar a preocupação da professora Aparecida de Fátima, que se compromete com a idéia e propõe que seus alunos confeccionem as caixas receptoras com materiais recicláveis para avaliação final do semestre na sua disciplina.

*Dezembro/2005 a fevereiro/2006 – Execução (exposição na agência e premiação):*

Depois que os trabalhos artísticos foram entregues à professora, os funcionários da AC Conchas organizaram uma exibição das caixas receptoras produzidas pelos alunos. Durante os três meses de exposição, os moradores de Conchas que visitavam a Agência, sensibilizados e agraciados com a criatividade dos alunos, comprometeram-se com essa ação e resolveram confeccionar as próprias caixas.

Atualmente, os panfletos continuam sendo distribuídos nas residências que ainda não possuem as caixas receptoras de correspondência. A ação é adequada quando da ampliação da entrega domiciliar a novos bairros ou em ações de reforço onde esse tipo de entrega já foi implantada.

Além disso, o trabalho de construção de caixas receptoras de correspondências pelos alunos, assim como a exposição na AC Conchas, terá continuidade no 2º semestre de 2007.

## Recursos utilizados

### Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

<b>Humanos</b>	7 empregados, sendo: 1 carteiro I, 3 carteiros II, 3 atendentes comerciais III (1 como gerente da agência); 60 alunos do Colégio Lúdico Anglo e da Escola Estadual Coronel João de Barros, que confeccionaram as caixas receptoras de correspondência com materiais recicláveis; e 1 educadora de ambas as escolas.
<b>Parcerias</b>	1 gráfica (Contgraf), 3 jornais (O Informativo, O Alerta, A Comarca), uma rádio local (Pérolas FM) e doações de comerciantes (doces e bombons) para a premiação.
<b>Financeiros</b>	Não houve custo para a ECT, em razão da formação de parcerias.
<b>Materiais</b>	1.000 panfletos e materiais recicláveis para a confecção das caixas receptoras de correspondência.
<b>Equipamentos</b>	1 moto (ECT) e 1 carro particular (funcionário) para realizar os contatos.
<b>Tempo</b>	A panfletagem foi realizada no próprio percurso do carteiro.

### Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

A eficiente utilização dos recursos relacionados acima pode ser avaliada em razão dos resultados e dos depoimentos apresentados desde a implantação da ação. Não houve custos adicionais e os trabalhos foram realizados de acordo com os recursos existentes – a panfletagem, inclusive, foi realizada no próprio percurso do carteiro.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O monitoramento da ação é realizado durante o próprio percurso do carteiro. Os resultados operacionais podem ser avaliados por meio dos índices de satisfação dos clientes com a distribuição e do Relatório Diário de Distribuição (RDD), que registra o movimento diário dos objetivos recebidos e entregues pela unidade.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

O serviço de distribuição da AC Conchas tornou-se muito mais produtivo. O volume de objetos a distribuir é de aproximadamente 3.000 objetos por dia (média de 800 entregas diárias para cada carteiro). Como consequência, o número de reclamações acerca do prazo das entregas teve diminuição de cerca de 80%.

A equipe está muito mais unida e hoje tem maior afinidade com a comunidade municipal.

Além disso, cabe mencionar que a criação das caixas não beneficiou somente os carteiros. Apura-se que, atualmente, apenas 30% dos moradores dos bairros trabalhados não apresentam caixas receptoras em suas residências (equivalente a 215 residências). Antes da implementação do projeto, 70% das casas não possuíam a caixa de correspondência (média de 507 residências).

Podemos citar, também, como resultados:

- a boa receptividade da comunidade;
- a melhoria gradativa das condições da distribuição nos novos bairros atendidos pelo serviço;
- o reforço positivo da imagem institucional da ECT;
- a inclusão social.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

<b>Obstáculos</b>	<b>Soluções</b>
Falta de recursos financeiros por parte de alguns moradores dos bairros citados para a compra de caixas receptoras de correspondência industrializadas.	Confecção das caixas com materiais recicláveis.
Falta de recursos financeiros da unidade para a confecção de panfletos, premiação, divulgação na mídia etc.	Parcerias.
Resistência de alguns moradores.	Ação educacional de conscientização nas escolas de ensino fundamental – crianças de 1ª a 4ª série (e, em extensão, as famílias) e exposição, na Agência, das caixas confeccionadas pelos alunos.
Desconhecimento da Lei Municipal nº 362-A, de 16 de outubro de 1998, por parte dos cidadãos e das autoridades conchenses.	Divulgação na mídia e distribuição de panfletos.

### **Fatores críticos de sucesso**

Podem-se mencionar como fatores fundamentais para o sucesso da ação o comprometimento e a iniciativa de todos os empregados da AC Conchas, da concepção à implantação do projeto; a boa receptividade das escolas, dos professores e dos alunos na conscientização da sua importância para toda a população de Conchas; a sensibilização da mídia (rádio e jornais) e dos empresários

locais, possibilitando a formação de parcerias, como ação de utilidade pública; o comprometimento da população com a idéia e o respaldo da Lei Municipal nº 362-A, de 16 de outubro de 1998.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O projeto torna-se algo totalmente novo a partir da análise feita quanto à sua abrangência. O que num momento inicial serviria apenas como ação de otimização de serviço interno, teve um alcance incomensurável e pôde servir como modelo de responsabilidade social em toda a região.

O ponto mais relevante da iniciativa foi disseminar, para a população de uma cidade, a prática do reaproveitamento de materiais descartáveis sem gerar nenhum custo adicional. Assim, essa idéia possibilitou uma reflexão local entre os moradores sobre qual é o papel que cada indivíduo deve assumir na luta por um mundo mais justo e menos dispendioso, economicamente.

No dia 30 de março de 2007, a Diretoria Regional dos Correios organizou uma cerimônia que congratulou e premiou os destaques de 2006 em diversas categorias. Kátia Cilene, gerente da AC Conchas, esteve presente e recebeu, das mãos do diretor regional, Vitor Joppert, o prêmio na categoria Responsabilidade Social e Imagem Institucional. Também, no dia 31 de agosto de 2007, Kátia fora convidada a apresentar seu trabalho perante todos os gestores regionais, no Seminário Regional de Melhores Práticas.

O seminário tem o objetivo de apresentar iniciativas regionais de destaque e de caráter inovador, consideradas de excelência de acordo com modelos de avaliação da gestão, baseados nos Fundamentos da Excelência da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Cerca de 130 pessoas estiveram presentes ao evento, que contou também com a participação de representantes da Diretoria Regional do Paraná e de São Paulo (Metropolitana), da Assessoria da Qualidade (Brasília) e do Comando de Policiamento do Interior (CPI 4/Bauru) – prata no Prêmio Paulista de Excelência da Gestão.

Criatividade, dedicação e preocupação com o próximo são didáticas amplamente conhecidas, mas pouco realizadas. É nessa conjuntura que foi possível disseminar a importância da responsabilidade social no âmbito empresarial. Se o exercício dessas ações fosse mais bem semeado, certamente garantiríamos nossa sustentabilidade ambiental.

O projeto visa a duas das oito “Metas do Milênio” preestabelecidas pela ONU como formas de melhorar o mundo. O projeto ajuda no aumento da qualidade de vida e no respeito ao meio ambiente (meta 7) quando pratica “iniciativas na implementação de práticas ambientais sustentáveis e responsáveis, por meio da conscientização e disseminação das informações nas escolas e na comunidade”, além de ser, por si só, “um programa de mobilização coletiva para estímulo à reciclagem e reutilização de materiais”. Já no momento em que o projeto “oferece estímulo a programas que contemplem o empreendedorismo e a auto-sustentação e promove ações que ocasionam a inserção das comunidades carentes na cadeia produtiva”, há uma intrínseca proposta de que todos podem trabalhar juntos pelo desenvolvimento (meta 8).



*Caixas receptoras de correspondências confeccionadas com material reciclável*

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos  
AC Conchas/REOP 08 – Sorocaba/ Diretoria Regional São Paulo Interior

*Responsável*

Kátia Cilene de Oliveira  
Atendente Comercial II – Gerente da Agência dos Correios de Conchas/SP

*Endereço*

Rua Bahia 17, Bloco A – Centro  
Conchas-SP  
Tel.: (14) 3845-1917  
Fax: (14) 3845-1917  
spiacconchas@correios.com.br

*Data de início da implementação da experiência*

Julho de 2005



# Cartão do Cidadão

*VIGOV – Vice-Presidência de Governo e  
VITEC – Vice-Presidência de  
Tecnologia da Informação  
Caixa Econômica Federal – CAIXA  
Ministério da Fazenda*

O pagamento dos benefícios sociais, efetuado no guichê de caixa das agências, era um processo lento e oneroso ao cidadão e à CAIXA. Envolveria elevado quantitativo de atendentes e significativo tempo para a execução de rotinas inerentes, principalmente no que diz respeito à qualificação e à identificação do trabalhador, ao tratamento da documentação e à coleta de assinatura no documento de pagamento, gerando elevado custo operacional.

Em 1995, a CAIXA lançou o Cartão do Trabalhador, que permitia o acompanhamento de lançamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e acesso ao saldo de cotas de sua participação no Programa de Integração Social (PIS), mas não tinha a funcionalidade de saque de benefícios e não atendia os beneficiários do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego. A necessidade de aperfeiçoar e integrar os processos de atendimento e pagamento desses produtos sociais levou à criação do Cartão do Cidadão, que proporcionou melhoria significativa na qualidade do atendimento ao cidadão e minimizou os custos operacionais.

## **Caracterização da situação anterior**

No início da atuação da CAIXA como agente operador e pagador dos benefícios sociais do PIS, do Abono Salarial, do FGTS e do Seguro-Desemprego, o pagamento desses benefícios só podia ser efetuado diretamente no guichê de caixa de agências predeterminadas, denominadas domicílio bancário, por meio de carnês e guias.

Essa sistemática era muito onerosa ao cidadão, que muitas vezes precisava se deslocar por grandes distâncias para poder usufruir seu benefício ou esperar um tempo significativo para remanejamento do benefício da localidade onde inicialmente foi previsto o pagamento para a localidade onde ele se encontrava no momento.

À época, a demanda anual nas agências da CAIXA era da ordem de 100 milhões de atendimentos, resultando efetivamente em cerca de 80 milhões de pagamentos de benefícios de PIS, Seguro-Desemprego e FGTS.

Esses volumes exigiam o envolvimento de elevado quantitativo de atendentes e significativo tempo para a execução de rotinas inerentes, principalmente no que diz respeito à qualificação e à identificação do trabalhador, ao tratamento da documentação e à coleta de assinatura no documento de pagamento, gerando elevado custo operacional.

Em 1995, a CAIXA lançou o Cartão do Trabalhador com o objetivo de permitir ao trabalhador o acompanhamento dos lançamentos em sua conta vinculada do FGTS e o acesso ao saldo de quotas de sua conta de participação do PIS. Esse cartão não tinha a funcionalidade de saque de benefícios.

A geração do Cartão do Trabalhador pressupunha a existência de conta vinculada ativa em nome do titular do cartão e toda a operação inerente ao produto vinculava-se ao processo FGTS, sem atender, dessa forma, aos beneficiários do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego. A necessidade de aperfeiçoar e integrar os processos de atendimento e pagamento desses produtos sociais levou à criação do Cartão do Cidadão, que

também possibilitou a melhoria da qualidade do atendimento, bem como minimizou os custos operacionais. O Cartão do Cidadão tem por finalidade:

- permitir a identificação do cidadão de forma ágil e precisa;
- possibilitar o acesso às informações e aos pagamentos sociais administrados pela CAIXA, em qualquer ponto de atendimento, principalmente nos canais eletrônicos (pontos de auto-atendimento) e na rede parceira lotéricas e correspondentes bancários);
- proporcionar conveniência ao cidadão, pelo fácil acesso aos seus direitos e informações.

A flexibilidade do modelo criado para o Cartão do Cidadão permite ampliar e adequar funcionalidades de acordo com as necessidades de cada programa social, que abrange desde a personalização do cartão emitido (plástico) até a forma de entrega do cartão ao beneficiário.

## **Descrição da iniciativa**

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

- reduzir o impacto da demanda do atendimento social nas agências;
- diminuir o custo operacional dos processos de atendimento ao cidadão e do pagamento de benefícios sociais;
- ampliar a segurança na identificação do cliente e reduzir a ocorrência de pagamentos indevidos;
- ampliar a rede de atendimento, proporcionando conveniência ao cidadão, pela possibilidade de saque em qualquer ponto de atendimento da CAIXA, independentemente da origem da solicitação do pagamento e da existência de uma conta-corrente;
- promover a cidadania, por meio do acesso fácil às informações e aos benefícios sociais e da disponibilização de uma mídia que tangencia os direitos sociais do cidadão.

## **Público-alvo da iniciativa**

O Cartão do Cidadão pode ser emitido para todo e qualquer cidadão que possua alguma relação com os produtos e serviços sociais administrados pela CAIXA, desde que previamente identificado no Sistema de Informações Sociais (SIISO), por meio do Número de Identificação Social (NIS).

## **Concepção e trabalho em equipe**

A idéia surgiu após a implantação da sistemática de pagamentos *online* de benefícios do PIS e do Seguro-Desemprego, eliminando a figura do domicílio bancário e permitindo que o pagamento do benefício pudesse ser realizado em qualquer agência.

Assim, foi proposta a criação de nova mídia que unificasse o acesso à informação - a prestada, parcialmente, por meio do Cartão do Trabalhador, para o pagamento de benefícios - e que ampliasse os pontos de atendimento, com a inclusão de equipamentos de auto-atendimento e da rede de lotéricas.

O grupo de trabalho estabelecido para desenvolver e implantar o projeto Cartão do Cidadão era composto por gerentes e técnicos do quadro da CAIXA: Cláudio Teramoto (Coordenador), Eduardo Bertoni Nunes, Isabela Margutti de Almeida, Marcelo Augusto da Silva, Marta Beatriz G. Cunha e Vera Beatriz Neres Candelot.

Eram gestores do processo, à época, Maria da Piedade Regadas de Moraes, Gerente Nacional, e Alexandre Melilo Lopes dos Santos, Superintendente Nacional.

## **Ações e etapas da implementação**

O projeto Cartão do Cidadão foi dividido em quatro fases de implantação e incluiu o desenvolvimento do Sistema de Informação do Cartão Social (SICID) para geração, controle e gestão da produção de cartões, em ambiente Host IBM, e suas interfaces com os outros SI da CAIXA.

O desenvolvimento desse novo SICID teve como objetivo substituir o antigo sistema, melhorando as funções existentes e agregando novas funcionalidades e tecnologias para tornar viável o projeto.

A primeira fase caracterizou-se pela implantação do SICID em 26 de junho de 2000 e pela manutenção do serviço de geração de extratos de contas vinculadas do FGTS e saldo do PIS por meio dos terminais de auto-atendimento das agências. Nessa fase, a geração de cartões era realizada pelo processamento de arquivos de solicitação de cartões gerados pelos SI do FGTS, do PIS e do Seguro-Desemprego.

Na segunda fase, foi disponibilizada às agências a funcionalidade de comando *online* de emissão e cancelamento de cartão, visando ao atendimento integral dos trabalhadores, e também foi introduzida a senha numérica, que, associada ao cartão magnético, passou a permitir o pagamento de benefícios nos canais de auto-atendimento.

A partir da terceira fase, o SICID passou a controlar as demandas de emissão de cartão por origem, possibilitando a cobrança de tarifa pela prestação do serviço a parceiros externos, principalmente na emissão de cartões com *layout* personalizado.

A quarta fase da implantação caracterizou-se pela preparação do SICID para tratar as demandas de geração de diversos tipos de cartão, de acordo com a origem e o produto, possibilitando que um mesmo cidadão tivesse mais de um tipo de cartão ativo. O SI controla todos os tipos e vias dos cartões e gera informações para a gestão do processo.

Todos os cartões gerados pelo SICID, independentemente da origem e do *layout*, permitem o acesso a todos os serviços disponíveis. O modelo implantado requer o cadastramento de apenas uma senha numérica, que está associada ao NIS e não ao cartão, para acesso aos serviços disponíveis.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

A equipe foi formada por representantes do gestor, responsável pela definição das regras de negócios, e da área de TI da CAIXA, envolvendo também técnicos terceirizados.

Pelo gestor: Cláudio Teramoto, Eduardo Bertoni Nunes, Isabela Margutti de Almeida, Marcelo Augusto da Silva e Vera Beatriz Neres Candelot.

Pela TI: Marta Beatriz G. Cunha, Alex Gonzaga, Carlos Romar Gonzalez, Claudio Mariano, Liliane Gonçalves de Araujo, Luiz Carlos Amorim, Luiza Alheira, Marcia Celling e Rodrigo Faria.

O projeto foi considerado como iniciativa prioritária da empresa até a sua implantação total em 2001, sendo os recursos necessários alocados. (Ver quadro a seguir).

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A utilização dos recursos foi eficiente porque o retorno proporcionado pela implementação dessa iniciativa superou muito o valor investido.

Hoje, a CAIXA administra uma base de mais de 80 milhões de Cartões do Cidadão que dão acesso às informações e aos benefícios dos programas sociais do Governo Federal, tais como FGTS; PIS; Abono Salarial; Seguro-Desemprego; Benefício do INSS; Programa Bolsa Família e Remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Auxílio Aluno); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Programa Agente Jovem; Programa Garantia Safra; Programa de Volta para Casa.

O Cartão do Cidadão proporciona também segurança e garantia do repasse do recurso público ao cidadão, pois é individual e intransferível, tendo como chave principal de acesso senha registrada pelo próprio beneficiário e que é de seu exclusivo conhecimento.

**Quadro demonstrativo do orçamento do projeto Cartão do Cidadão**

Custos com o projeto Cartão do Cidadão				
Outros (RH - Pessoal administrativo)		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001
Rubrica	Descrição	Valor orçado	Valor orçado	Valor orçado
51.04.01	Diárias	17.470	52.416	52.416
51.02.01	Hora extra	-----	13.350	13.350
51.04.11	Hospedagem	25.000	120.960	120.960
51.04.03	Passagens	68.000	193.216	193.216
	Remunerações	34.000	-----	-----
<i>Subtotal</i>		<i>144.470</i>	<i>419.942</i>	<i>419.942</i>
%		3,72	3,77	28,46
Outros (Recursos administrativos)		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001
51.03.02	Reparo/adaptação de imóveis	150.000	22.000	-----
57.04.01	Aluguel de imóveis para uso	-----	12.870	-----
57.03.04	Outros materiais	-----	48.640	29.320
57.03.01	Impressos e materiais de expediente	201.000	2.484.488	130.740
<i>Subtotal</i>		<i>351.000</i>	<i>2.567.998</i>	<i>160.060</i>
%		3,74	48,77	8,64
<i>Total</i>		<i>502.000</i>	<i>2.987.940</i>	<i>-----</i>
%		7,26	48,87	-----
Tecnologia		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001
31.03.01	Equipamentos de Processamento de dados	-----	227.333	-----
51.03.09	Outros profissionais contratados	-----	1.200.000	-----
51.03.16	Desenvolvimento e manutenção SI	-----	600.000	600.000
<i>Total</i>		<i>-----</i>	<i>2.877.333</i>	<i>600.000</i>
%		-----	48,77	38,72
Recursos Humanos - Tratamento		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001
51.04.02	Diárias	2.000	43.640	43.640
51.04.12	Hospedagem	2.000	99.600	99.600
51.04.04	Passagens	3.000	126.160	126.160
51.04.08	Outros despesas	37.000	31.700	31.746
51.04.13	Tratamento externo	-----	8.280	8.280
51.04.07	Insustâncias	-----	20.000	20.000
57.03.01	Impressos e materiais de expediente	-----	180.000	180.000
57.03.03	Material didático	-----	31.480	31.480
<i>Total</i>		<i>44.000</i>	<i>561.260</i>	<i>561.266</i>
%		0,64	9,47	34,78
Marketing		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001
51.06.01	Propaganda	-----	110.000,00	-----
<i>Total</i>		<i>-----</i>	<i>110.000,00</i>	<i>-----</i>
%		-----	1,83	-----
<b>Total geral</b>		<b>6.828.470</b>	<b>8.956.473</b>	<b>1.661.308</b>

Assim, o Cartão do Cidadão tornou-se instrumento essencial para a viabilização da transferência direta de renda ao cidadão, proporcionando conveniência aos beneficiários e acesso irrestrito aos seus direitos constitucionais.

Pela relevância que o Cartão do Cidadão tem no processo de transferência direta de renda do Governo Federal para o cidadão, esse instrumento é um diferencial competitivo para a CAIXA em sua atuação como principal parceiro do Governo Federal na gestão e execução das políticas sociais.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O monitoramento da iniciativa está incorporado à rotina diária da CAIXA, uma vez que o Cartão do Cidadão é instrumento essencial para o pagamento de benefícios sociais.

O principal indicador da eficácia do projeto é o uso do cartão magnético para a efetivação de 98% dos pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família e, aproximadamente, 40% dos pagamentos de benefícios do PIS e do Seguro-Desemprego.

Foram emitidos, no período de junho de 2000 a junho de 2007, mais de 80 milhões de cartões aos beneficiários de programas sociais e de transferência de renda.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

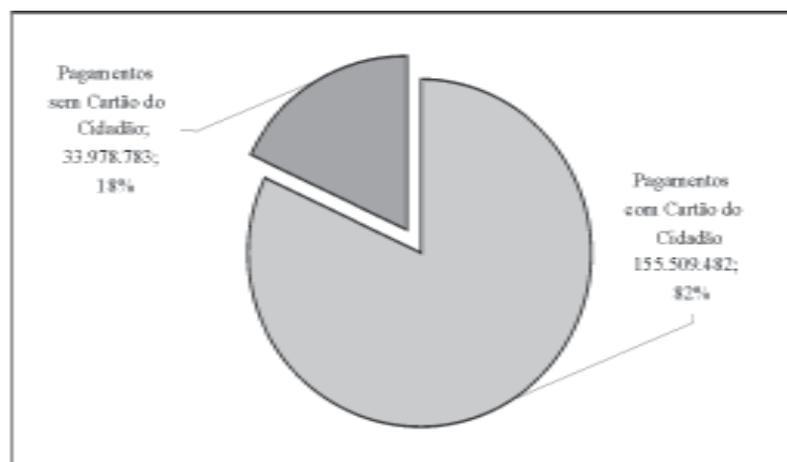
Os resultados da iniciativa são facilmente reconhecidos pelos números que retratam o uso do cartão, tanto na utilização do Cartão do Cidadão para obtenção de informações (Tabela 1) quanto em sua utilização para recebimento de benefícios sociais (Tabela 2 e Gráfico1).

**Tabela 1: Uso do cartão por produto (1º semestre de 2007)**

Tipo de Cartão do Cidadão	SIPIS Sistema de Cadastro do PIS	SISDI Sistema de Seguro Desemprego	SIPGS Sistema de Pagamento do Fundo de Garantia	SICID Sistema Cartão de Crédito	SIPAS Sistema de Pagamento Social	SISEV Sistema de Seguro Social	Total
CCBA - Cartão do Cidadão CAIXA	4.840.858	17.654.472	9.483.500	1.437.663	3.288.780	18.728.482	47.436.713
CCBG - Cartão do Cidadão Caixa Federal	66.883	132.389	66.339	48.164	8.189.852	134.389	8.668.318
CBES - Cartão Bolsa Escola	16.588	38.231	23.738	8.694	4.313.137	49.321	4.443.929
CBAL - Cartão Bolsa Alimentação	125	469	125	357	71.571	352	73.381
SOCIAL - Cartão Social da Previdência	22.619	38.688	33.477	130.323	305.866	86.894	811.887
PROFAL - Cartão PROFAL (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem)	1.529	2.748	2.336	168	11.707	4.713	23.283
BOLSA FAMI - Cartão Bolsa Família	224.969	488.827	321.342	690.598	79.820.990	602.833	78.100.743
<b>TOTAL</b>	<b>3.175.659</b>	<b>18.517.734</b>	<b>9.968.157</b>	<b>2.475.923</b>	<b>92.081.933</b>	<b>11.607.888</b>	<b>139.561.488</b>

**Tabela 2: Uso do cartão por produto**

Estado pagamento de transferência de benefícios (transfêrencia de renda) - sem beneficiários						
Canal	2006			2007		
	Prestação mensalizada			Prestação pontualizada		
	OpA	Valor	%Canal	OpA	Valor	%Canal
PI - Com Cartão	1.080.576	184.080	16,7%	483.269	11.090	2,3%
Auto-Atendimento	2499.540	2.211.618	88,4%	21.664.418	1.759.019	80,6%
Letreiro ATCIB	17882.524	1629.890	9,1%	0	0	0,0%
Letreiro FICDA	14.784.907	1.084.482	7,4%	62.366.889	6.789.719	10,9%
Compreendidos beneficiários	16.346.002	1.672.896	10,2%	6.000.000	70.110	1,2%
<b>Pagamentos sem Cartão</b>	<b>18.528.000</b>	<b>2.899.478</b>	<b>15,6%</b>	<b>66.099.697</b>	<b>894.098</b>	<b>1,3%</b>
PI - Sem Cartão	2497.500	2.051.907	82,1%	10.994.410	1.993.847	18,2%
Callcenter Fato	1679.600	10.174	0,6%	6.661.209	1.273.960	19,1%
PI Ingresso	2408.179	482.890	2,0%	854.194	173.910	20,4%
<b>Pagamentos sem Cartão</b>	<b>3.275.279</b>	<b>879.471</b>	<b>26,9%</b>	<b>17.612.213</b>	<b>3.361.717</b>	<b>19,0%</b>
<b>TOTAL Ingresso</b>	<b>189.009.565</b>	<b>21.081.667</b>	<b>11,2%</b>	<b>163.021.296</b>	<b>16.066.796</b>	<b>9,9%</b>



**Gráfico 1: Participação do Cartão do Cidadão no pagamento de benefícios**

Fazendo uma análise qualitativa, o Cartão do Cidadão proporcionou conveniência a todos os seus usuários, pois possibilitou a consulta às informações sociais e o saque dos benefícios sociais em uma rede de atendimento muito mais ampla e mais próxima de sua residência. O Cartão do Cidadão democratizou o acesso a serviços bancários (pagamentos) sem obrigatoriedade de o cidadão possuir uma conta-corrente.

Além disso, para a instituição CAIXA, o Cartão do Cidadão proporcionou redução de custos e melhoria da qualidade de vida de suas equipes de atendimento e dos cidadãos para os quais se esforça em atender bem.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

O principal obstáculo na implantação do projeto era o tempo necessário para o desenvolvimento integral do SICID, pois existia grande pressão interna e externa para a implantação imediata da solução.

Para que o SICID fosse desenvolvido de forma a se adequar à demanda de tempo que a empresa necessitava, além de se rever o escopo do desenvolvimento foi alocado número maior de pessoas no projeto, tanto na equipe do gestor quanto na equipe de TI.

Foram definidos também pacotes claros de desenvolvimento que atenderam aos anseios da empresa e viabilizaram o projeto.

### **Fatores críticos de sucesso**

Estruturação sistêmica dos processos de emissão, distribuição e controle do uso do cartão;

- adesão de todos os gestores de benefícios sociais no uso da mídia para pagamento de seus benefícios;
- grande aceitação do Cartão do Cidadão pelo público-alvo, como elemento facilitador de acesso aos seus direitos.

## **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O Cartão do Cidadão tornou-se instrumento essencial para a viabilização da transferência direta de renda ao cidadão, proporcionando conveniência aos beneficiários e acesso irrestrito aos seus direitos constitucionais.

Quando de sua implementação, os serviços bancários de pagamento de valores davam-se quase que exclusivamente por meio de carnês e guias, sendo o uso do cartão magnético restrito aos correntistas dos bancos.

O público dos programas sociais e de transferência de renda é composto por cidadãos das camadas mais pobres da população, que, em sua grande maioria, não têm acesso a uma conta bancária; assim, esses cidadãos ficavam limitados ao atendimento burocrático e pessoal nas agências.

Os programas sociais e de transferência de renda são destinados a cidadãos de todas as localidades do País, entretanto, somente cerca de 2.000 municípios têm agências bancárias. Assim, grande parte dos cidadãos era forçada a se deslocar para outras cidades para ter acesso aos seus direitos, - inclusive os moradores dos grandes centros, que eram obrigados a se deslocar a agências distantes de suas residências.

O Cartão do Cidadão possibilitou que a rede de atendimento a esse cidadão fosse ampliada, uma vez que, por meio dessa mídia, o pagamento do benefício foi viabilizado em qualquer ponto de atendimento da CAIXA, não mais se restringindo às agências.

Dessa forma, a rede de atendimento foi ampliada de cerca de 2.000 para mais de 22.000 pontos de atendimento em todo o Brasil, considerando a rede de parceiros e os pontos de auto-atendimento.

Os serviços disponibilizados não se restringem somente a pagamento, mas também dão acesso ao cidadão, no dia e local de sua conveniência, ao extrato de informações dos programas sociais a que tenha direito; dessa forma, com o Cartão do Cidadão, ele pode averiguar, por exemplo, se sua parcela de Seguro-Desemprego já

está disponível para saque, assim como o saldo de seu FGTS, checando se o empregador fez o recolhimento que lhe era devido.

Acima de tudo, o Cartão do Cidadão é uma inovação por:

- reduzir custos dos processos, permitindo a prestação de serviços ao Governo Federal, com preços que não comprometem a gestão de políticas públicas e programas sociais;
- disponibilizar ao cidadão serviços bancários e sociais, em sua localidade, sem onerá-lo com a obrigação de possuir conta em banco;
- proporcionar segurança e garantia do repasse do recurso público ao cidadão, pois é individual e intransferível, tendo como chave principal de acesso senha registrada pelo próprio beneficiário e que é de seu exclusivo conhecimento;
- promover a cidadania, por meio de uma mídia que tangencia os direitos dos cidadãos brasileiros – o Cartão do Cidadão.

Além dos programas e das informações já disponibilizados atualmente por meio desse instrumento, o Cartão do Cidadão tem flexibilidade para agregar outros e tantos quantos programas sociais e serviços de informações queira utilizar para alcance do cidadão.

Assim, o Cartão do Cidadão pode ser considerado não apenas uma mídia que torna possível o acesso a pagamentos e a informações, mas, principalmente, um instrumento de inclusão bancária e social para grande parte da população brasileira.

*Atendimento ao cidadão*

Caixa Econômica Federal  
VIGOV – Vice-Presidência de Gestão  
de Tecnologia da Informação

*Responsável*

Ana Lucia Amorim de Brito  
Gerente Nacional de Cadastros e

*Endereço*

SBS Q. 04 lote 3/4, Ed. Matriz, 1  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3206 8300  
Fax: (61) 3206 9772  
ana.brito@caixa.gov.br

*Data de início da implementação*

Janeiro de 2000





# Portal da Transparência

*Secretaria de Prevenção da Corrupção  
e Informações Estratégicas  
Controladoria-Geral da União*

O Portal da Transparência, criado em novembro de 2004, tem por objetivo promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social. O Portal viabiliza o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, em linguagem simples, navegação amigável e sem necessidade de senhas, de modo que qualquer pessoa possa ter ampla noção sobre como é aplicado o dinheiro público. Estão disponíveis informações exatas, tempestivas e completas sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos outros entes públicos e diretamente ao cidadão; gastos diretos realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal. O Portal da Transparência é hoje o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a toda sociedade, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

## **Caracterização da situação anterior**

No contexto da Reforma do Estado, os governos passaram a desenvolver portais e *sites* eletrônicos com o objetivo de reunir, em um único canal, informações governamentais e prestação de serviços públicos. Essas iniciativas aproximaram governo e cidadãos e promoveram maior agilidade e eficiência na prestação de serviços.

Os projetos de Governo Eletrônico caracterizam-se, tradicionalmente, em primeiro lugar, por utilização pelo Estado do ambiente digital e por implementação de serviços que facilitam o funcionamento da máquina administrativa e arrecadatória; em segundo, por disponibilizar serviços de apoio ao cidadão e, em terceiro lugar, por trabalhar o acesso à informação, não somente como ato de disponibilização, mas como processo de tradução da linguagem de acesso ao cidadão.

O advento desses portais de governo implicou uma revolução na relação Estado-sociedade. Informações gerais de interesse público ganharam ampla publicidade e a obtenção de serviços ficou a um *click* do cidadão.

Esses portais, no entanto, não foram, em sua grande maioria, capazes de assegurar a transparência pública, pois, embora disponibilizem informações, fazem-no, geralmente, de forma fragmentada, pontual e estanque, não permitindo a completa compreensão do conteúdo exposto.

Nesse sentido, visando avançar no processo de publicização da administração pública e construir uma ferramenta de promoção da transparência e de estímulo à participação e ao controle social, a Controladoria-Geral da União (CGU) concebeu o Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)), que, em linguagem simples e navegação amigável, sem necessidade de senhas, traz dados e informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos públicos federais, além de orientações que facilitam o entendimento do conteúdo disponível.

O Portal da Transparência, alimentado por diversas fontes de dados, nasceu como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a gestores públicos e cidadãos, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

## **Descrição da iniciativa**

O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 para viabilizar o acompanhamento efetivo e facilitado, pelo gestor público e pelo cidadão, da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal. Estão disponíveis informações sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no âmbito de programas governamentais ou por meio de convênios; recursos transferidos diretamente ao cidadão; gastos diretos, realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

O Portal traz todos os dados relacionados à execução financeira do Siafi, além de dados oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

O Portal da Transparência dispõe, atualmente, de dois grandes tipos de consultas:

- Aplicações diretas

Por essa consulta, podem-se obter informações sobre como são os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

- Transferências de recursos

Essa consulta permite conhecer como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal

ou diretamente ao cidadão. É possível consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

As consultas a transferências de recursos podem ser realizadas por quatro diferentes modalidades: 1) por estado; 2) por ação de governo; 3) por pessoas jurídicas favorecidas; 4) por pessoas físicas favorecidas. Já as informações sobre as aplicações diretas podem ser obtidas por meio de seis modalidades: 1) tipo de despesa – elemento da despesa; 2) despesa por órgão – órgão executor; 3) favorecidos – órgãos governamentais; 4) favorecidos – empresas privadas e pessoas físicas; 5) diárias pagas; 6) cartões de pagamento do Governo Federal.

Uma terceira consulta disponível no Portal é a consulta a convênios, a qual permite o acesso a todos os convênios firmados pelo Governo Federal a partir de 1º de janeiro de 1996. O objetivo é permitir o acesso fácil às informações sobre os convênios celebrados pela União, como órgãos ou entidades conveniadas, objeto pactuado, valor repassado e valores liberados.

Além de publicar os dados e informações descritos, o Portal da Transparência disponibiliza um canal de comunicação – o Fale Conosco –, por meio do qual os usuários do Portal podem tirar quaisquer dúvidas com relação à acessibilidade ou ao próprio conteúdo constante no Portal, bem como fazer elogios ou sugestões.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O Portal da Transparência foi criado e implementado com o objetivo de promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo Federal brasileiro e de estimular a participação e o controle social. Buscou-se disponibilizar informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais, de modo que qualquer pessoa pudesse ter a noção mais ampla possível acerca de como é aplicado o dinheiro público.

A diretriz que norteou a construção do Portal foi a de possibilitar que o ciclo da execução orçamentária de todos os programas governamentais fosse conhecido em sua totalidade, o que implica a divulgação desde informações sobre o montante de recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação, nos casos de transferências de recursos, ou do fornecedor do bem ou serviço contratado pela administração, nos casos de aplicações diretas.

Com a implantação de um governo transparente, pretendia-se não só compartilhar com a sociedade informações sobre a exata destinação dos recursos públicos, permitindo-lhe conhecer as prioridades de alocação e avaliar a eficácia e a eficiência desse gasto, mas também estimular a participação e o controle social sobre a aplicação desses recursos.

Ademais, visava-se potencializar o conhecimento dos próprios gestores públicos, em especial os gestores estaduais e municipais, sobre a execução de programas e ações do Governo Federal e a aplicação de seus recursos, o que adquire particular relevo na implementação de políticas descentralizadas.

### **Público-alvo da iniciativa**

O principal público-alvo do Portal da Transparência é o cidadão. Com acesso irrestrito a todos os dados da execução financeira dos programas do Governo Federal, os cidadãos podem obter informações relevantes que lhes possibilitam acompanhar a aplicação dos recursos públicos e exercer efetivamente o controle social.

O Portal da Transparência atende, também, a outros públicos igualmente importantes, como parlamentares, magistrados, promotores, mídia, organizações não-governamentais, entidades privadas, bem como gestores estaduais e municipais e gestores federais, que utilizam a ferramenta para obter acesso mais rápido, fácil e completo às informações sobre a execução orçamentária do Governo Federal, entre tantos outros. O Portal disponibiliza, por exemplo, sistema de buscas e consultas que permite, inclusive, análises comparadas.

## **Concepção e trabalho em equipe**

A promoção da transparência e o estímulo à participação da sociedade na gestão pública constituem princípios basilares da administração pública contemporânea e representam instrumento eficiente na concepção e na implementação de políticas públicas.

Orientada por essa premissa, e tendo em vista a reivindicação crescente da própria sociedade por acesso à informação sobre os gastos públicos, a Controladoria-Geral da União iniciou, em 2004, com o apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), estudos para definir a estratégia de divulgação das informações relativas às transferências de recursos federais. O objetivo inicial era o de divulgar a destinação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários referentes a programas e ações do governo.

Como resultado do amplo debate que se instalou sobre a possibilidade e a forma de se publicar essas informações, surgiu, então, a idéia de se criar um Portal da Transparência que disponibilizasse, de maneira simples e acessível, não só informações sobre as transferências de recursos federais, mas também sobre as aplicações diretas do Governo Federal.

Nesse momento, uma das questões mais relevantes que teve de ser enfrentada foi a obtenção, pela CGU, das bases de dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal, as quais deveriam, ainda, ser atualizadas periodicamente.

Vale ressaltar que, durante todo o desenvolvimento do Portal da Transparência, a CGU contou também com a participação e com o apoio de diversos ministérios que atuam como gestores dos programas cujas informações foram publicadas no Portal.

## **Ações e etapas da implementação**

A implementação do Portal da Transparência deu-se em quatro etapas, cada uma delas com o objetivo de aprimorar a acessibilidade e a compreensão de conteúdo disponível no Portal. Os trabalhos desenvolvidos em todas essas etapas contaram com amplos debates realizados no âmbito da Controladoria-Geral da União e com a

contribuição de diversos gestores públicos e cidadãos que enviaram manifestações por meio do Fale Conosco do Portal.

A primeira etapa, que ocorreu em novembro de 2004, consistiu na disponibilização da consulta “transferências de recursos”, por meio da qual foram publicados na internet registros de todas as transferências de recursos do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios, bem como das descentralizações diretas aos cidadãos, decorrentes da execução de programas de governo.

A segunda etapa consistiu na criação da consulta “aplicações diretas”, lançada em junho de 2005. Nessa fase, permitiu-se o acesso aos registros referentes a gastos, despesas e pagamentos diretos, tais como contratação de obras e compras, realizados por todas as áreas do Governo Federal. Nessa etapa, foram incluídas no Portal as modalidades de consultas por tipo de despesa (elemento de despesa) e de despesa por órgão (órgão executor).

A terceira etapa, implementada em dezembro de 2005, disponibilizou à sociedade informações sobre os gastos feitos com os Cartões de Pagamento do Governo Federal – CPGF. Esses cartões são utilizados por todos os órgãos da administração direta do Governo Federal para pequenas aquisições de bens e serviços de pronto pagamento e de entrega imediata, caracterizados como suprimento de fundos e realizados em estabelecimentos afiliados.

Ao final da terceira etapa, foram disponibilizados mais de 300 milhões de registros, que contêm, inclusive, nomes dos favorecidos e abrangem valores referentes ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2005, assim distribuídos:

Tipo de consulta	Quantidade de registros	Valor
Transferência de recursos	303.272.102	R\$ 237.721.369.084,72
Aplicação direta	10.530.501	R\$ 1.738.662.878.201,69
Cartões de pagamento	60.774	R\$ 22.851.028,19
<b>Total geral</b>	313.863.377	R\$ 1.976.407.098.314,60

Atenta às solicitações dos usuários e ao acompanhamento das dúvidas recebidas pelo Fale Conosco, a CGU vem promovendo diversas medidas no Portal da Transparência, que podem ser definidas como sua quarta fase de implementação: inserção de novos dados; inclusão de novas modalidades de consultas; disponibilização de interface mais moderna e amigável e de conceitos e orientações que permitam melhor compreensão do conteúdo contido no Portal.

No intuito de possibilitar aos cidadãos e gestores públicos conhecimento mais específico sobre os programas do governo, sobre termos técnicos da área de orçamento, bem como sobre formas de exercício do controle social, foram acrescentados quatro novas seções ao Portal da Transparência: 1) Aprenda Mais; 2) Glossário; 3) Participação e Controle Social; 4) Perguntas Frequentes.

Objetivando aprimorar o Portal da Transparência como porta de entrada para a obtenção de informações sobre os gastos públicos do Governo Federal, foi disponibilizada a modalidade de consulta a convênios, que traz informações detalhadas sobre todos os convênios firmados pelo Governo Federal, a partir de 1996, como objeto do convênio, órgãos concedente e conveniado, valor do convênio, montante pactuado e data da última liberação de recursos.

Vale registrar que, recentemente, no intuito de automatizar o acesso às informações sobre liberação de recursos federais por meio de convênios, foi implantado sistema *push*<sup>1</sup> que envia mensagens automáticas, aos *e-mails* cadastrados no *site*, com informações sobre repasses de recursos realizados pelo Governo Federal. Dessa forma, cidadãos, gestores públicos, organizações não-governamentais, empresas e demais interessados podem receber informações atualizadas sobre os convênios de seu interesse.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

O Portal da Transparência foi concebido por um grupo de trabalho, constituído no âmbito da Controladoria-Geral da União, composto por sete membros da alta administração do órgão e servidores especializados na área de sistemas de informação. Além disso, foi desenvolvido em parceria com o Serpro e contou com a colaboração dos diversos ministérios e órgãos da administração pública federal para disponibilização de informações.

Relativamente às tecnologias da informação utilizadas para a criação do Portal da Transparência, foram desenvolvidos programas em linguagem ASP com banco de dados SQL Server e foram gastos cerca de dez meses para conclusão da primeira versão do Portal. O Portal da Transparência, como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal, permite até mil consultas simultâneas. Os dados sobre convênios, contidos no Portal, são atualizados semanalmente, ao passo que os demais dados são atualizados mensalmente.

Para o desenvolvimento da fase inicial do Portal foram investidos, aproximadamente, R\$ 300 mil do orçamento da Controladoria-Geral da União.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A criação do Portal da Transparência não se constituiu tarefa fácil. Alguns obstáculos tiveram de ser vencidos para que o *site* entrasse no ar e observasse as diretrizes que haviam sido estabelecidas, como facilidade de acesso, utilização de linguagem cidadã, navegação simplificada e informações tempestivas e confiáveis.

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização das informações a serem divulgadas, informações não registradas em

sistemas de tecnologia de informação, sigilo de dados e de informações previsto em normativos e informações e dados inconsistentes foram enfrentados.

Assim, tendo em vista a complexidade de sua criação, e, ao lado disso, o pequeno montante de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos utilizados para a sua construção, bem como o pouco tempo empregado no seu desenvolvimento, pode-se considerar que a CGU utilizou-se de forma bastante eficiente dos recursos disponíveis para a presente iniciativa.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O monitoramento do Portal da Transparência é feito por um programa que fornece diversos dados sobre a navegação dos usuários, permitindo histórico anual, mensal e diário do número de visitantes, quantidade de páginas visitadas, áreas mais visitadas, duração das visitas, dias da semana e horários de maior pico, bem como o local de origem dos visitantes, entre outros dados. Com informações quantitativas e qualitativas detalhadas, é possível conhecer o perfil do usuário, identificar se o Portal está conseguindo atingir seu público-alvo e seus objetivos e, a partir dessas informações, promover melhorias.

Da mesma forma, o Fale Conosco do Portal da Transparência tem-se revelado uma ferramenta de monitoramento de alta relevância para o aprimoramento do Portal. Por meio desse canal de comunicação, é recebida uma média de 160 *e-mails* mensais, todos devidamente respondidos por uma equipe da CGU. Os dados dos *e-mails* enviados, assim como os de seus remetentes, são catalogados em um banco de dados, periodicamente analisados, resultando em informações valiosas para a promoção de alterações que visam agregar informações e funcionalidades ao Portal da Transparência. A título de exemplo, vale mencionar que as perguntas frequentes, inseridas

no *site*, foram elaboradas com base nas mensagens dos cidadãos ao Fale Conosco do Portal.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Atualmente, o Portal conta com mais de 545 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos federais superiores a R\$ 3,35 trilhões e, desde a sua implantação, em novembro de 2004, o Portal da Transparência contabiliza um total aproximado de 1.130.000 visitas, o que corresponde a cerca de 1.160 visitas/dia. A cada visita, o usuário costuma acessar, em média, 26 páginas do *site*, na busca de informações detalhadas sobre a destinação dos recursos públicos federais.

Importante destacar que, após as diversas alterações promovidas no Portal da Transparência, explicitadas no item “Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados”, foi significativo o aumento no número de visitas recebidas. Enquanto no período de janeiro a julho de 2006, a média de visitas mensais era de 24.365, no ano de 2007, para o mesmo período, a média foi de 58.015 visitas, demonstrando aumento de cerca de 238%.

A consulta a convênios vem-se apresentando como uma das consultas mais acessadas pelos gestores públicos e pelos cidadãos para o acompanhamento das verbas federais repassadas a estados e municípios via convênio. Atualmente, o Portal conta com mais de 6.000 cidadãos cadastrados para o acompanhamento de convênios.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização dos dados e das informações a serem divulgados, informações não

registradas em sistemas de tecnologia de informação, questões de sigilo e informações e dados inconsistentes foram alguns deles. Mas esses problemas foram superados com o apoio e a cooperação dos diversos órgãos e entidades que detêm informações publicadas no Portal ou que administram sistemas dos quais essas informações são extraídas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério do Desenvolvimento Social; o Banco do Brasil; e a Caixa Econômica Federal.

Outros problemas foram detectados a partir dos mecanismos de monitoramento do Portal da Transparência, mencionados na seção anterior. Constatou-se que muitos cidadãos apresentavam dúvidas sobre os programas do Governo Federal, além dos termos utilizados pelo Portal e, por diversas vezes, encontravam dificuldades de navegação. Dessa forma, o Portal passou a contar com a seção “Aprenda mais”, que foi dividida em três categorias: “Aprenda sobre os programas de governo”, “Glossário” e “Aprenda a fiscalizar”.

Na seção denominada “Aprenda sobre os programas de governo”, o cidadão pode aprender mais sobre os diversos programas do Governo Federal, com informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa do governo, elaboradas de forma simples e clara. Em “Glossário”, encontram-se definições de diversos conceitos básicos amplamente utilizados ou correlatos ao Portal da Transparência. Por fim, na seção “Aprenda a fiscalizar” foi disponibilizado, em linguagem simples e concisa, um conjunto de procedimentos de fiscalização utilizados pelos auditores da Controladoria-Geral da União na fiscalização dos programas do Governo Federal.

Não menos importante que as alterações acima mencionadas foi a alteração do *layout* do Portal da Transparência. Implementado em novembro de 2006, o Portal era, em seu lançamento, pouco amigável e continha escassas orientações para que os cidadãos pudessem compreender seu objetivo, as origens de seus dados e como utilizar as informações obtidas. O novo *layout*, mais intuitivo, oferece ao usuário do Portal melhores condições de lançar mão das diversas informações ali disponíveis.

## **Fatores críticos de sucesso**

Para que o Portal pudesse atingir todos os seus objetivos, foi necessário agregar e disponibilizar o maior número possível de dados em um mesmo banco e, além disso, fazer com que esses dados se transformassem em informações ao maior número de cidadãos possível. Dessa forma, foi preciso obter acesso às bases de dados do Governo Federal e autorização para a publicação das informações sobre execução orçamentária que, anteriormente à criação do Portal da Transparência, só podiam ser acessadas no SIAFI por servidores cadastrados.

Para que essa iniciativa pudesse obter o sucesso alcançado, as condições presentes no momento em que foi criada contribuíram de forma determinante para o seu êxito, pois a sua construção deu-se no início de um novo Governo, cujo programa tinha, entre suas principais diretrizes, o compromisso com uma gestão transparente e participativa. Nesse contexto, eventuais resistências de alguns grupos à ampla transparência proposta para o Portal foram minadas e obteve-se mais facilmente o apoio de outros órgãos e o reconhecimento da relevância da iniciativa.

## **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O ineditismo do projeto decorre do fato de que, no Brasil, embora o acesso a informações públicas esteja previsto na Constituição Federal, o caminho para se obter esses dados é, por vezes, difuso e complexo e a linguagem utilizada, inacessível ao cidadão comum.

A proposta do Portal da Transparência, desenvolvido pela CGU, traz como principal diferença, em relação a outras formas de divulgação das informações governamentais, a consolidação de informações exatas, tempestivas e completas sobre programas e ações de governo em um único *site* e a adequação das informações técnicas a uma linguagem de fácil compreensão pela população em geral.

Ademais, o *site* apresenta navegação amigável e dispensa o uso de senha de entrada, o que representa condição indispensável para conferir maior transparência aos atos da administração pública.

Deve-se registrar que o Portal da Transparência tem sido amplamente divulgado e, desde a sua criação, já estimulou a implementação de iniciativas semelhantes em governos estaduais e municipais, como o Portal da Prefeitura de São Carlos (criado em abril de 2005) e o da Prefeitura de Itaúna - MG (criado em abril de 2006); o Governo Transparente - Mato Grosso (criado em novembro de 2006); e o Portal da Transparência de Pernambuco (criado em março de 2007). Isso permite concluir que o Portal da Transparência não só se mostra como iniciativa inovadora, mas, também, possui verdadeiro potencial em ser adaptado a outras situações e contextos.

Controladoria-Geral da União  
Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

*Responsável*

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira  
Diretora de Prevenção da Corrupção

*Endereço*

SAS, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, sala 1004C  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3412-6750  
Fax: (61) 3412-7265  
vania.vieira@cgu.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Novembro de 2004

# Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras – SMMT

*Secretaria de Reordenamento Agrário  
Ministério do Desenvolvimento Agrário –  
MDA*

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário, implementou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) com o objetivo de financiar a aquisição de terras a trabalhadores rurais sem-terra, jovens do meio rural, arrendatários, meeiros e posseiros. O Programa prevê a concessão de bônus adicional de redução do preço da terra para os agricultores que negociarem a aquisição do imóvel abaixo de um preço de referência.

O Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras (SMMT) acompanha os negócios realizados pelo PNCF, visando obter valores de referência para os imóveis financiados pelo Programa, realizando também o cálculo do bônus adicional. O SMMT busca, dessa forma, incentivar a redução do preço da terra para os beneficiários e para o governo, constituindo-se ferramenta de eficiência no gasto público e de controle social.

## **Caracterização da situação anterior**

A Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) tem desenvolvido ações que visam ao fortalecimento da agricultura familiar e ao combate à pobreza rural no Brasil. Nesse contexto, o Governo Federal, com o apoio do Banco Mundial e da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (CONTAG), implementou, a partir de 2003, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) com o objetivo de financiar a aquisição de imóveis rurais para trabalhadores rurais sem-terra, jovens do meio rural, arrendatários e posseiros.

A principal característica do PNCF consiste na participação ativa dos beneficiários que detêm total autonomia na elaboração das propostas, escolhendo os imóveis e negociando os seus preços. Entretanto, devido à assimetria de informações existentes na negociação do preço da terra, entre os beneficiários do Programa e os vendedores de imóveis rurais, verificou-se que o mercado operava com alta especulativa sobre o valor de oferta dos imóveis, ocasionada pela falta de informações no momento das negociações de valor para aquisição dos imóveis no âmbito do PNCF.

A SRA, diante da situação exposta, desenvolveu uma sistemática que visava diminuir essa alta especulativa, por meio do incentivo da negociação do valor do imóvel, o que resultou em economia para o governo e para os beneficiários.

Assim, a SRA desenvolveu o Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras (SMMT) com o intuito de determinar o valor de referência para os imóveis, por meio da sistematização eficiente das informações sobre o mercado de terras no Brasil.

## **Descrição da iniciativa**

Com o objetivo de estimular a negociação e a redução dos preços das terras por parte dos beneficiários, o Governo Federal estabeleceu um adicional de negociação, entre 5% e 10%, para os

agricultores que negociem a terra com mais de 10% de redução em relação ao seu preço de referência, que deve estar balizado pelos preços praticados no mercado.

Assim, o SMMT apresenta-se, nesse contexto, como ferramenta que permite o estabelecimento desse valor de referência e, conseqüentemente, o cálculo do bônus adicional pela negociação da terra.

A metodologia do SMMT baseia-se em estudos de determinação do preço da terra em mercados específicos, utilizando, para isso, a análise da dinâmica de funcionamento do mercado de terras em espaços homogêneos, determinados a partir de características específicas, tais como: condições agronômicas, localização do imóvel, tipos de agentes que atuam no mercado, preços esperados na venda, desenvolvimento regional, entre outros.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O SMMT tem como objetivo principal calcular o valor de referência dos imóveis rurais financiados pelo PNCF, por meio da utilização de variáveis que explicam a dinâmica do mercado de terras no País. A ferramenta permite, dessa forma, o estímulo à negociação com a conseqüente redução dos custos de financiamento.

O SMMT objetiva, ainda, o controle social das negociações realizadas pelo PNCF, uma vez que o sistema funciona via internet, com linguagem acessível, permitindo que os parceiros públicos e a sociedade civil organizada tenham acesso às informações em tempo real.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo do SMMT contempla os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário: trabalhadores rurais sem-terra, jovens moradores em áreas rurais, arrendatários e posseiros.

Além dos beneficiários, também fazem parte do público-alvo do Sistema os parceiros do Programa, as Unidades Técnicas Estaduais (UTE's) do PNCF e os governos estaduais.

## **Concepção e trabalho em equipe**

O SMMT foi fruto da necessidade identificada pelos técnicos da Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (CGPMA) e do Departamento de Crédito Fundiário (DCF) – unidades integrantes da SRA – de criar uma ferramenta confiável para calcular o bônus adicional de negociação da terra e monitorar as negociações e a dinâmica do mercado de terras, no âmbito do Programa.

Participaram ainda do desenvolvimento do Sistema pesquisadores da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP) e da Universidade de Campinas (Unicamp), com *expertise* em mercado de terras, desenvolvimento rural e tecnologia da informação.

Os governos estaduais também participaram da construção do sistema, por meio de suas Empresas de Assistência Técnica (Emater) que realizaram as pesquisas de campo. A iniciativa contou, ainda, com apoio de parceiros não-governamentais, como cooperativas e entidades de classe.

## **Ações e etapas da implementação**

A implementação do SMMT passou pelas seguintes etapas e atividades:

1) Formação de banco de dados secundários para estabelecer zonas homogêneas: os preços da terra nos mercados específicos são determinados por variáveis locais, tratando-se, portanto, de mercados que devem ser analisados de forma desagregada. Nesse sentido, as unidades da federação foram divididas em zonas homogêneas – ZH, utilizando técnicas de agrupamentos – *clusters*. Para esse propósito, foram utilizadas variáveis econômicas, edafoclimáticas<sup>2</sup>, agronômicas e sociais em nível municipal, advindas das bases de dados do IBGE e da ESALQ/USP.

2) Pesquisa de campo e formação do banco de dados primário: as informações primárias foram coletadas em pesquisas de campo desenvolvidas mediante parcerias com os governos estaduais, sendo os seus técnicos capacitados em 22 treinamentos realizados. Tais pesquisas resultaram em aproximadamente 7.000 questionários

aplicados a compradores de imóveis rurais, que negociaram terra nos últimos cinco anos, nas diferentes regiões do Brasil.

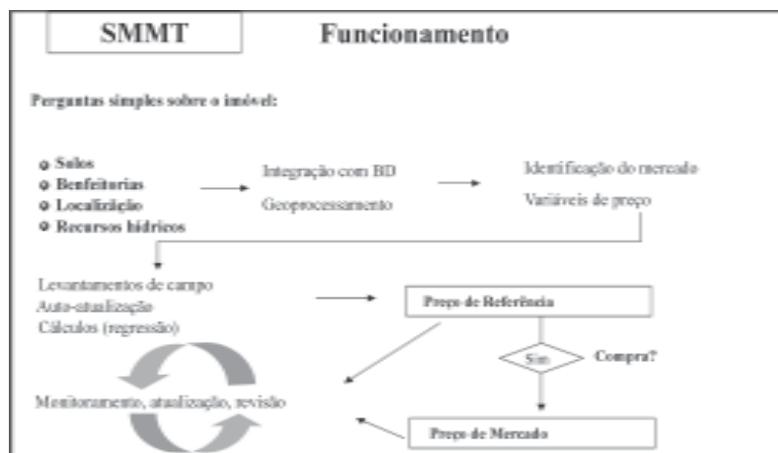
3) Análise estatística do banco de dados de informações primárias: os dados das pesquisas de campo foram transmitidos *online* dos locais de coleta para a base em São Paulo, via ferramenta criada para tal finalidade (*software* Terra). A estruturação do banco de dados possibilitou a construção de modelos de regressão múltipla, que foram concebidos com base em 250 variáveis referentes a temas como meio físico (solo, clima, relevo), características produtivas (sistemas de produção, localização, acesso), infra-estrutura do imóvel e expectativas de desenvolvimento (situação regional, investimentos locais).

4) Elaboração do sistema *desktop* e do sistema *web*: foi desenvolvido um sistema *desktop* com o objetivo de permitir o uso em locais sem acesso à internet. Em resposta aos quesitos presentes na ferramenta, o sistema concede ao usuário uma estimativa de preço de mercado para o imóvel e o valor bônus. Ao mesmo tempo, o sistema *web* permite visualizar e acompanhar a tramitação das propostas inseridas pelas Unidades Técnicas Estaduais (UTE) via internet, o que confere maior controle social ao sistema.

5) Capacitação para utilização do sistema: após a finalização da construção do SMMT, os técnicos das UTEs do PNCF passaram por capacitações para a utilização do sistema.

6) Reuniões com a sociedade civil organizada: com o objetivo de envolver os movimentos sociais na iniciativa foram realizadas reuniões entre a SRA e as instituições representantes dos trabalhadores rurais (FETAG, FETRAF e CONTAG) para apresentação e discussão de questões referentes ao sistema.

7) Inserção das propostas realizadas no âmbito do PNCF e atualização da base de dados: à medida que as novas propostas passam a fazer parte da base de dados, a amostra aumenta, permitindo realizar constante atualização dos modelos e captar com maior confiabilidade as características e as variáveis que determinam o preço dos imóveis em cada ZH. Por outro lado, a inserção das propostas realizadas pelo programa permite o controle social das negociações, conferindo maior transparência às ações implementadas pelo PNCF.



## Recursos utilizados

### Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

Os recursos humanos alocados, bem com os recursos financeiros investidos na concepção e desenvolvimento do SMMT, encontram-se abaixo elencados:

<b>Recursos Humanos utilizados</b>		
<i>SRA</i>	Coordenador-Geral	1
	Assessor técnico	1
	Estatístico	2
<i>ESALQ/ Unicamp</i>	Economista e Econometrista	6
	Engenheiro Agrônomo	4
	Estagiário	2
	Analistas de sistemas	4
<i>Estados</i>	Pesquisadores de campo	200
<b>Total</b>		220

<b>Recursos Financeiros investidos no SMMT</b>	
Honorários das instituições	R\$ 800.000,00
Pesquisa de campo	R\$ 789.646,00
Capacitação e gerenciamento	R\$ 87.000,00
Total	R\$ 1.676.646,00

Os recursos humanos alocados para a realização da pesquisa de campo foram disponibilizados por meio de parcerias e convênios com diversas instituições nos estados. Dessa forma, foi possível realizar uma pesquisa descentralizada com minuciosa coleta de dados, levando em conta as particularidades regionais. Dentre as instituições, destacamos:

- Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste – Assocene
- Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater / RS
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater/MG
- Fundação de Amparo a Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Mato Grosso – Fundaper
- Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp
- Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – Incaper
- Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Idaterra
- Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina – Instituto Cepa/SC
- Instituto de Terras do Estado do Tocantins – Itertins
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná – SEAB.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

O valor investido na implementação do SMMT (R\$ 1,7 milhão) representa apenas 0,14% do valor aplicado no PNCF (mais de R\$ 1,2 bilhão), entre os anos de 2003 e 2007.

Além disso, a utilização do SMMT já proporcionou economia de aproximadamente R\$ 11 milhões para o governo e de R\$ 14 milhões para os beneficiários. O valor investido na construção do sistema é cerca de nove vezes inferior ao valor economizado pelos beneficiários em aquisição de terras, o que justifica os gastos e demonstra a eficiência na utilização dos recursos públicos.

### **Caracterização da situação atual**

#### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

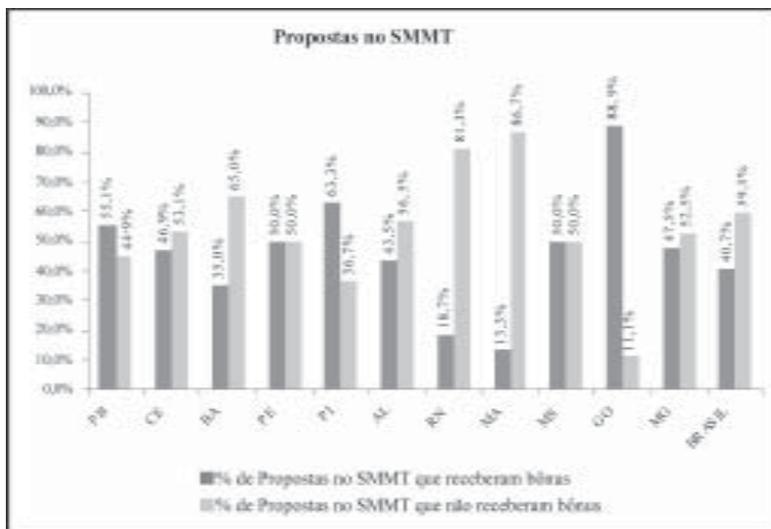
A SRA/CGPMA realiza o contínuo monitoramento do SMMT, acompanhando as propostas, validando o banco de dados, atualizando os modelos e, ainda, realizando análises da dinâmica do mercado de terras.

O sistema *web* é um mecanismo de monitoramento, pois acessando a base de dados é possível saber quantas propostas estão passando pelo sistema, quantas receberam o adicional e a que preço a terra foi negociada. Essas informações permitem realizar o monitoramento da iniciativa, avaliando em que medida os seus objetivos estão sendo cumpridos.

#### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Das propostas que passaram pelo sistema e que foram contratadas, 40,75% receberam o adicional no financiamento pela negociação do preço da terra, resultando em economia total de R\$ 14 milhões para beneficiários do Programa e de R\$ 11 milhões

para o governo. No momento em que todas as propostas do PNCF estiverem no SMMT, a economia representará para os beneficiários, aproximadamente, R\$ 94 milhões e, para o governo, cerca de R\$ 74 milhões.



**Gráfico 1: Percentual de propostas que receberam adicional**

Os beneficiários que receberam o adicional pela negociação da terra tiveram redução de 26% sobre os valores das propostas contratadas, representando em média economia de R\$ 28 mil por proposta financiada.

O SMMT também se apresenta como mecanismo de transparência das ações do PNCF, uma vez que os negócios realizados estão sendo gradativamente inseridos em sua base de dados. Todas as informações acerca dos negócios realizados são disponibilizadas via internet para os parceiros do PNCF, entre eles, as UTE, os governos estaduais e representações sindicais dos trabalhadores rurais, como a CONTAG, a FETRAF e as FETAG.

Outro ponto de destaque do sistema foi a mudança do padrão das negociações no âmbito do PNCF. Em 2003, o desconto obtido

pelos beneficiários sobre o valor dos imóveis era de 17% inferior ao valor de mercado. Após a implementação do sistema, em 2005, esse índice elevou-se para 36%.



**Gráfico 2: Percentual de redução promovido**

Diante dos fatos acima expostos, verifica-se que o SMMT cumpriu com seus objetivos no que concerne a: redução de custos, eficiência na alocação de recursos, mudança na cultura das negociações, redução da assimetria de informações, acompanhamento e monitoramento do mercado de terras e apoio à tomada de decisão.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Durante o processo de construção do SMMT, várias lições foram aprendidas, especialmente no que diz respeito à mudança do modelo de negociação das terras financiadas pelo PNCF.

Assim, uma das principais soluções encontradas para convencer os atores envolvidos no Programa acerca dos benefícios dessa mudança foi adotar a participação efetiva dos técnicos das

UTES e dos movimentos sociais na concepção, construção e divulgação do sistema. Dessa forma, foi possível socializar idéias, opiniões e conhecimentos, fazendo com que os envolvidos participassem efetivamente da iniciativa e reconhecessem os benefícios gerados pela mudança.

Ao mesmo tempo, durante as pesquisas de campo, vários obstáculos foram superados. Citamos como exemplos: a dificuldade identificada em alguns cartórios de registro de imóveis para o repasse dos dados solicitados; a recusa de alguns proprietários em responder aos questionários de pesquisa de campo; intempéries naturais que atrasaram a realização das pesquisas em algumas regiões; bem como a dificuldade de acesso a locais de alta criminalidade.

Para superar as dificuldades verificadas, a SRA optou por estabelecer contatos diretos com oficiais de cartório e proprietários de imóveis rurais, visando esclarecer a relevância da pesquisa. Ao mesmo tempo, optou, em alguns casos, pelo desvio das rotas dos pesquisadores, sempre buscando áreas com semelhança de condições morfológicas e sociais.

### **Fatores críticos de sucesso**

A descentralização das ações, a participação e o envolvimento de todos os atores, desde a equipe técnica da SRA, passando pelos governos estaduais, movimentos sociais, área acadêmica, até agentes das UTE, constituíram fatores de sucesso na implementação da iniciativa.

A experiência e o conhecimento das instituições (Esalq e Fecamp) foram determinantes para o desenvolvimento de uma metodologia consistente para o sistema.

Podemos destacar também a qualidade da construção da base de dados proveniente da pesquisa de campo, uma vez que os parceiros estaduais utilizaram técnicos das localidades avaliadas. Assim, a qualidade e a veracidade das informações foram de alta qualidade, porque os técnicos conheciam a dinâmica do mercado de terras local.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

A metodologia empregada para a estimativa dos preços de referência foi extremamente elaborada, garantindo alta confiabilidade aos valores fornecidos pelo sistema.

A extensa base de dados, com mais de 8.000 negócios registrados, constitui hoje um dos maiores acervos sobre mercado de terras no Brasil. Em função disso, não se tem conhecimento de uma ferramenta semelhante, seja na iniciativa privada ou pública, para monitorar o mercado de terras.

A economia gerada pela utilização do sistema é outro fator de destaque. O SMMT já proporcionou economia de aproximadamente R\$ 11 milhões para o governo e de R\$ 14 milhões para os beneficiários, o que demonstra a qualidade no investimento de recursos públicos, sendo instrumento auxiliar da reforma agrária do país.

Destaca-se, por fim, que o sistema cumpre com a função de reduzir a assimetria de informações, proporcionando maior participação social, o que torna o SMMT um mecanismo de transparência, eficiência e publicidade das ações governamentais.

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA  
Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA

*Responsável*

Marlon Duarte Barbosa  
Coordenador-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

*Endereço*

SBN Quadra 1 - Bloco “D”, Ed. Palácio do Desenvolvimento –  
10º Andar – Sala 1008  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 2191 9703  
Fax: (61) 3327 1664  
marlon.barbosa@mda.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Novembro de 2003

---

<sup>1</sup> Serviço de mala direta online.

<sup>2</sup> Variáveis referentes às características de solo e clima.







# Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais

*Diretoria de Informática – DI  
Fundação Instituto Brasileiro de  
Geografia e Estatística – IBGE  
Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão*

**P**ara tornar a coleta e a consolidação de dados mais ágeis e econômicas, aumentando a segurança sobre os dados, o IBGE está realizando a Contagem da População e o Censo Agropecuário 2007 com alternativa tecnológica para uso de computadores de mão – PDAs (*Personal Digital Assistant*). É uma inovação mundial, pois nenhum país, nessas dimensões, já realizou tal operação.

A ação dispensa questionários em papel, substituídos por perguntas na tela do PDA, equipado com GPS para localizar estabelecimentos agropecuários por coordenadas. O PDA substitui bolsa e grandes volumes em papel.

O plano de crítica, para validar informações coletadas, é transformado em programa, rodando em tempo real no PDA, para detecção e correção de dados inconsistentes durante a entrevista, o que antes só era possível após meses. Outro salto em eficiência é a transmissão direta dos dados para o banco de dados do IBGE (sem escanear ou digitar documentos), criando mais confiabilidade e inteligência na etapa de coleta.

## Caracterização da situação anterior

O IBGE evolui constantemente os processos de coleta de dados para as suas pesquisas e, em particular, para seus censos. Foi constante, porém, a utilização de questionários em papel para anotações das respostas às entrevistas e havia uma posterior transcrição dos dados coletados. Recentemente, a evolução percorreu o seguinte caminho:

*Censo 91* – implementação do modelo descentralizado com minicomputadores nas unidades estaduais do IBGE, uma em cada unidade da federação, com as características a seguir:

- 21 centros de digitação com 1.200 digitadores, em 3 turnos de trabalho;
- 35 milhões do questionário básico (6 meses de digitação);
- 4,5 milhões do questionário amostra (8 meses de digitação).

*Contagem de população 96* – utilização de leitoras de marcas em 13 centros (redução de tempo e custos, se comparados ao processo de digitação convencional):

- 142 milhões do questionário (6 meses de leitura).

*Censo 2000* – uso de escâneres com reconhecimento de código de barras e marcas (OMR), caracteres impressos (OCR) e manuscritos (ICR), sobre a imagem dos questionários:

- 5,5 milhões de questionários-amostra e 4,2 milhões de questionários básicos (4 meses de trabalho), tratados em 5 centros de captura de dados no país.

Embora diferentes soluções operacionais fossem usadas, sempre os recenseadores preencheram questionários em papel, que eram depois transformados em dados eletrônicos. Esse processo era longo, ocorria após as entrevistas, e sem qualquer tipo de inteligência sobre o preenchimento de dados. Eram necessários processamentos posteriores de críticas de consistência e até casos de retorno ao campo para possíveis correções de erros.

O compromisso do IBGE é o de realizar a contagem da população e o censo agropecuário em anos terminados em 5. No

presente, ocorreram indefinições nas autorizações para o orçamento correspondente, que atrasaram sua disponibilização com a antecedência normal exigida. Somente em meados de 2005, houve a decisão. A introdução de alguma inovação tecnológica de aceleração mostrou-se premente. O uso de equipamentos móveis já era estável em projetos bem menores, e a Diretoria de Informática (DI) ousou planejar uma mudança de paradigma nas coletas de censos. A concordância possibilitou a programação dos censos para 2007 de forma ágil e econômica, com início da coleta em abril de 2007, o que antes teria sido inviável.

Algumas vantagens adicionais foram possíveis pela utilização de GPS (*Global Positioning System*) para a aferição de coordenadas de estabelecimentos agropecuários, para direcionamento dos recenseadores e para a criação do cadastro nacional de endereços.

## **Descrição da iniciativa**

A iniciativa foi preparada pela Diretoria de Informática entre 2005 e 2006 e está sendo usada desde abril nos censos 2007. Ela substitui os questionários em papel por programação, reproduzindo os na tela de um computador de mão – PDA. Os dados de respostas são digitados ou escolhidos em opções apresentadas na tela. Como os dados são introduzidos em um equipamento, eles já estarão transformados em meio eletrônico e armazenados na memória de cartões do PDA, evitando-se o longo processo de transcrição. Da mesma forma, como estão sendo colocados em um equipamento inteligente, o processamento de críticas de consistência é feito imediatamente no próprio PDA, por meio de indicações ou pedidos de correção para os recenseadores, evitando-se, também, o posterior processamento de críticas. Esses dados, já basicamente “transcritos e criticados”, são transmitidos para o banco de dados central dos censos e podem começar a ser analisados ainda durante o andamento do processo da coleta; em consequência, também é possível interagir sobre o processo, corrigindo qualquer desvio.

Outros usos de PDAs em pesquisas já tinham sido elaborados no IBGE ou em outras empresas, mas essa é a primeira vez no mundo em que isso é direcionado a um Censo, em um país de dimensões continentais, para questionários extremamente grandes e complexos cujos dados, originários de centenas de milhares de locais, em regiões de características e recursos muito diferentes, precisam ser transferidos a um banco de dados central. Os equipamentos e os processos envolvidos precisavam ter capacidade de suportar condições ambientais adversas e condições de transmissões que variavam de ótimas até a completamente indisponíveis. Também precisou ser planejada uma operação logística complexa envolvendo, por exemplo, carga de baterias em locais sem fornecimento de energia elétrica; minimização de operações com conexões de cabos que poderiam apresentar defeito por fadiga; atualizações de versões de programas para todos os PDAs; envio de informações sobre cada um dos setores censitários a serem coletados pelo recenseador; sincronismo entre os dados coletados, os transmitidos e os constantes no banco de dados (em locais de acesso difícil, várias coletas deviam ser feitas e reunidas até ser possível nova transmissão); possibilidade de substituição de PDAs defeituosos sem perda de dados previamente coletados, e, ainda, criptografia de dados armazenados nos PDAs e em transmissões, para maior segurança. Sobre todas essas operações foram feitos estudos e prospecções, principalmente, sobre as opções existentes para transmissões de dados no País.

Um estudo das características de equipamentos PDAs de mercado possibilitou especificação com detalhes suficientes para que não só fosse demandado um projeto quase particular de PDA para o IBGE, como também que ele fosse adquirido por meio de pregão eletrônico. Quando da compra para os censos, o IBGE adquiriu um equipamento que apresentava um dos melhores níveis do mercado e, com o fornecimento conjunto de um *case* especial, foi possível torná-lo igual aos mais robustos, a um preço aceitável no mercado e compatível com o orçamento existente.

O plano de transmissões também apresentou grande salto de eficiência. O IBGE equipou 532 agências permanentes em municípios e cerca de 580 locais em órgãos públicos com computadores e acesso à internet em banda larga, criando seus postos de coleta informatizados, que permitiram aos recenseadores conectarem logicamente seus PDAs aos microcomputadores, por meio de transmissões locais sem fio tipo *bluetooth*, e fazerem a transmissão de seus dados para os servidores do Censo, no Rio de Janeiro. Os demais postos de coleta (em torno de 4.400) não dispunham de microcomputador e a comunicação com a base central era feita por linha telefônica fixa, por meio de um *modem* com tecnologia *bluetooth* entre ele e o PDA. Ao iniciar as transmissões, a aplicação do PDA discava para um telefone fixo com tarifação no destino e, após o estabelecimento de sincronismo entre o PDA e um dos servidores no Rio de Janeiro, os dados eram transferidos.

A opção de incorporar essa tecnologia constituiu-se, além de tudo, em planejar, projetar e incorporar uma solução completa, em plataforma de *software*, *hardware* e comunicações, para a coleta de dados no IBGE nos próximos anos, em particular para os censos, prevendo ter 82.000 computadores de mão envolvidos no ano de 2007, e sua posterior utilização nas demais pesquisas, com a reutilização de forma fácil e rápida.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Os principais desafios do projeto deviam obedecer:

- simplicidade e preservação do conteúdo dos questionários;
- solução para trabalho de campo com milhares de pessoas de variadas capacidades;
  - vantagens de tempo em relação ao total do processo em substituição (coleta, transcrição e crítica), além da garantia de segurança e acurácia aos dados;
  - redução de custos, principalmente na substituição de papéis por PDAs;

- plano logístico de âmbito nacional que assegurasse, no tempo correto, a precisa distribuição de equipamentos e outros bens, incluindo sua redistribuição, se necessário;
- solução robusta e confiável para assegurar a execução correta na primeira vez;
- solução com informações quase em tempo real para a gerência de operações de campo;
- solução que garantisse geoprocessamento (GIS) móvel, integrado aos PDAs, de forma a controlar a área de cobertura de coleta e orientar o percurso do recenseador;
- redução do fluxo de papel;
- grande redução no tempo de captura de dados e de críticas de consistência;
- aumento substancial da qualidade do processo;
- reutilização da solução durante os próximos quatro anos nos censos e pesquisas do IBGE e possivelmente em outros órgãos conveniados.

Resumindo, a iniciativa deveria garantir a gerência dos equipamentos no campo, maior segurança sobre os dados e melhor supervisão do processo de coleta com possibilidade de correções imediatas. Também seriam possíveis informações administrativas para pagamento de recenseadores, etapa que era realizada centralizadamente nos escritórios estaduais ou na sede do IBGE. Além disso, deveria ocorrer a vantagem adicional de investimento reutilizável em outras pesquisas e no Censo 2010.

### **Público-alvo da iniciativa**

Público-alvo primário (foco na facilitação na coleta):

- contagem da população: habitantes dos municípios com até 170 mil habitantes e de 21 municípios adicionais (essa limitação deuse em função de insuficiência de tempo e recursos financeiros para contagem integral);
- censo agropecuário: todos os produtores rurais (incluindo agricultura familiar), administradores e agentes empregadores em estabelecimentos agropecuários;

- todos os recenseadores contratados pelo IBGE para os censos.

Público-alvo secundário (foco na estratégia de identidade e imagem corporativa):

- diversos setores ligados à produção de informação e conhecimento;
- empreendedores públicos, privados, governamentais e não-governamentais;
- formadores de opinião (imprensa em geral, associações, entidades de classe etc.).

### **Concepção e trabalho em equipe**

O trabalho iniciou-se com uma análise rápida de viabilidade de utilização de PDAs nos censos e do que estaria envolvido, para a proposição dessa idéia ao IBGE. A Diretoria de Informática reuniu suas equipes de desenvolvimento de sistemas, de produção, de suporte de *software* e *hardware* e de projetos de telecomunicações. Após a decisão favorável, iniciou-se o processo de prospecção tecnológica para a definição dos tipos, modelos de equipamentos e formas de comunicação de dados que deveriam ser utilizados. Ocorreram reuniões com representantes de diversas marcas de PDAs, em que foram observadas as características técnicas não somente dos computadores de mão, como também dos acessórios necessários ao projeto (teclado externo, GPS, modem, cartão de memória).

Foram também realizadas reuniões com representantes de operadoras de telefonia móvel e telecomunicações, com o intuito de conhecer equipamentos e ofertas de serviços de comunicação e áreas de cobertura. Outros fornecedores contatados foram empresas de *hardware* e *software* para definição de toda a arquitetura mais atual a ser usada no desenvolvimento e na produção dos sistemas que comporiam a solução integrada de tecnologia móvel a ser utilizada, logo depois, na realização dos censos 2007.

O envolvimento de outras equipes internas ao IBGE foi feito tanto com a Diretoria de Pesquisas (DPE), quanto com a

Coordenação Operacional de Censos (COC), a Diretoria de Geociências (DGC) e o Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI).

O êxito no envolvimento das equipes foi consequência direta de a proposta estar em consonância com o objetivo organizacional da Diretoria de Informática, além de ser uma solução para os problemas do curto prazo restante para o empreendimento dos censos e a um custo apropriado para os recursos orçamentários autorizados. Merece menção, também, o fato dessa proposta vir ao encontro de possibilitar, nas exíguas condições existentes, o cumprimento de uma das principais missões institucionais do IBGE com os censos.

### **Ações e etapas da implementação**

Resumidamente, as grandes ações para implementação da iniciativa de uso de coleta de dados com PDAs podem ser vistas a seguir e no quadro, ao final. O prosseguimento disso foi propriamente sua utilização nos censos 2007.

Com relação à escolha dos PDAs:

- prospecção, testes e escolha de características e configurações de PDAs e seus acessórios no mercado, que seriam aplicáveis aos planos de utilização de tecnologia móvel no IBGE;
- projeto de *case*<sup>1</sup> para maior robustez;
- especificação de edital de licitação para compra de PDAs para os censos 2007.

Com relação ao desenvolvimento de sistemas:

- macroprojeto do sistema integrado para suporte à coleta: sistema de supervisão, questionários para a contagem da população, censo agropecuário, e cadastro de endereços, módulo de sincronismo, transmissão de dados e interação de sistemas;
- projeto de esquemas logísticos para operação dos censos sobre todo o país;
- prospecção de *software* de desenvolvimento e de bancos de dados para a programação dos PDAs e para o sistema integrado, sincronismo e transmissões;

- desenvolvimento de programação de questionários para os censos nos PDAs e sua administração de armazenamentos, transmissões, criptografia, versões de *software* etc.;

- desenvolvimento de sistema integrado de sincronismo e supervisão.

Preparação de base operacional para operação dos sistemas integrados:

- prospecção e projeto da arquitetura de sistemas operacionais, *clusters* de servidores, bancos de dados e serviços *web* para suportar o sistema integrado;

- especificações de editais para a contratação de necessidades para a arquitetura e para a implantação de postos de coleta informatizados ou não e agências do IBGE.

Com relação à arquitetura de transmissões:

- projeto de arquitetura de comunicações a ser usado, envolvendo postos de coleta informatizados, postos de coleta não-informatizados, linhas discadas e bandas largas, a serem usadas diretamente dos PDAs ou de microcomputadores conectados com PDAs;

- prospecção de meios de comunicações disponíveis pelo País e suas características, em particular em regiões onde não há cobertura da telefonia;

- especificação de editais de licitações para soluções de comunicações de todo o País.

Com relação ao sistema de gerência das operações dos censos:

- projeto e elaboração de modificações no antigo sistema usado em outros censos para suporte a novas opções criadas com a nova tecnologia em implantação;

**Quadro cronológico aproximado das macroações:**

3º trimestre 2005	4º trimestre 2005	1º trimestre 2006	2º trimestre 2006
----- Escolha de PDAs -----			
	----- Desenvolvimento de sistemas -----		
----- Arquitetura de transmissões -----			
	----- Preparação da base operacional -----		
		--Sistema de gerência das operações---	

**Parcerias realizadas**

Além de parcerias internas com outros grupos do IBGE, ocorreram parcerias com empresas, em função da compreensão delas sobre a importância da iniciativa e de sua vanguarda: Microsoft, IBM, DELL, HP, SightGPS, Mytec, Embratel, Hughes e RuralWeb.

**Recursos utilizados**

**Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

*Recursos humanos:* estiveram envolvidas no desenvolvimento dessa iniciativa as equipes de desenvolvimento de sistemas, suporte e operação de rede da DI, gerências de projetos especiais da DI, além de equipes permanentemente reservadas para trabalhos de censos.

*Recursos financeiros:* além de recursos iniciais do orçamento anual da DI, foi usada parte dos recursos específicos para os censos liberados pelo Governo Federal, sendo o restante para a execução propriamente dos censos.

*Recursos materiais e tecnológicos e de tempo:* da mesma forma foram usados recursos do orçamento anual da DI e recursos específicos dos censos 2007.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A possibilidade de julgar a utilização de recursos na iniciativa só pode ser aplicada se compararmos as execuções entre os censos antigos e os censos 2007 em andamento, para o qual ainda não há fechamento de gastos. Entretanto, a melhor demonstração de sua eficiência é dada pelos tempos previstos para a coleta extremamente menores, pelas críticas de consistência em tempo de coleta, pela disponibilidade dos dados desde o início da coleta etc. A possibilidade de realizar os censos 2007, apesar do atraso na liberação de orçamento (e sua insuficiência) e da demora na autorização para executá-los, é por si só um dos maiores indicativos da utilização eficiente dos recursos na iniciativa.

### **Caracterização da situação atual**

#### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

A avaliação de resultados não pode ser feita a partir do projeto da iniciativa, mas sim sobre a primeira utilização dessa iniciativa nos censos 2007. Todo o monitoramento dos censos é realizado pelo sistema de indicadores gerenciais da coleta. Trata-se de um *site* por meio do qual é possível obter as informações sobre o acompanhamento da coleta – de todo o Brasil e unidades da federação, a previsão de término da coleta, a proporção da população recenseada, taxa média do crescimento anual e número de pessoas por domicílios.

Cabe lembrar que, nos censos anteriores, essas informações somente eram obtidas ao final da coleta e da apuração dos resultados. Agora, as informações são obtidas em tempo real, no mesmo momento da coleta dos dados.

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Superação e melhorias:

- disponibilização dos dados para análise ainda no tempo de levantamentos;
- o georreferenciamento dos estabelecimentos agropecuários;
- o georreferenciamento dos setores de coleta, atendendo ao cadastro de endereços;
- crítica qualitativa e quantitativa durante a entrevista.

## **Resultados mensurados por indicadores**

Ainda não podemos quantificar valores envolvidos com os censos por estarem em andamento. É possível, porém, comparar os quatro meses de coleta no Censo 2000, seguido de etapas de críticas e de apuração até a sua divulgação, com quatro meses e meio entre o início da coleta e a primeira divulgação.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Telecomunicações: as telecomunicações no Brasil são muito heterogêneas. Em São Paulo, por exemplo, a comunicação é ótima, mas nas regiões norte, centro-oeste e nordeste foi necessária a instalação de antenas de satélite. Para os casos em que a comunicação era feita por linha discada, foi necessária a utilização de um serviço de 0800.

Indefinição sobre a realização dos censos: o IBGE recebeu a confirmação da autorização do Governo Federal para a realização dos censos de forma bem tardia, se compararmos com os censos anteriores.

Liberação do orçamento pela União: um censo é um empreendimento que necessita de significativo montante de recursos, ainda

mais em um país com cerca de 8 milhões de km<sup>2</sup>, de território heterogêneo. No orçamento distribuído por atividades ao longo de três anos, a etapa mais dispendiosa é a da coleta de dados (70% da estimativa de gastos), em que houve significativa redução. A liberação do orçamento dos censos deu-se em fevereiro de 2006, quando normalmente os recursos deveriam ter sido liberados.

### **Fatores críticos de sucesso**

- Suporte de fornecedores de soluções de *hardware* e *software* envolvidos;
- Engajamento do grupo de trabalho e o espírito corporativo de seus técnicos.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Essa iniciativa será intensivamente empregada na coleta de dados e trará inúmeras vantagens, além das comentadas neste relato, tais como:

- preenchimento de todos os quesitos obrigatórios, evitando a não resposta por esquecimento ou erro do recenseador;
- customização do preenchimento dos dados a partir de saltos automáticos no formulário, dispensando a passagem por quesitos para os quais, eventualmente, não há informações;
- acompanhamento, em tempo real, do andamento da coleta de dados em todos os municípios, propiciando melhor gerenciamento do trabalho, principalmente nos casos em que for necessária a adoção de medidas corretivas durante a coleta;
- dispensa do transporte de grandes volumes de questionários em papel e o manuseio destes nos centros de captura de dados;
- tecnologia utilizada pela primeira vez no mundo, que tornou possível a realização dos censos 2007, mesmo com as restrições de prazos e de recursos financeiros.

Em visita ao U.S.Census Bureau, foi confirmado que o IBGE teve grande capacidade no desenvolvimento da iniciativa, comparado com os USA, pois:

- o IBGE iniciou ações para a implementação dessa iniciativa em meados de 2005, enquanto os EUA tinham feito o primeiro teste de campo em 2004, para o Censo de 2010;

- praticamente inexistem problemas de comunicações nos USA;
- o IBGE estava usando, basicamente, a mesma solução integrada de *hardware* e *software*.

Com a disponibilização dos dados, desde o início, as informações divulgadas chegaram mais cedo para a sociedade.

Outra menção importante é de que essa iniciativa foi previamente julgada, informalmente, pela sociedade, por meio da aceitação satisfatória do povo ao ser recenseado, e pela imprensa especializada. A iniciativa foi considerada um *case* mundial pela Microsoft e um dos 50 projetos de vanguarda em área de governo pela revista Info Exame.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE  
Diretoria de Informática – DI

*Responsável*

Luiz Fernando Pinto Mariano  
Diretor de Informática

*Endereço*

Av. República do Chile 500, 14<sup>o</sup> andar, Centro  
Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (21) 2142 4646  
Fax.: (21) 2142 0012  
luiz.mariano@ibge.gov.br

*Data de início da implementação da experiência*

Julho de 2005

---

<sup>1</sup> O case é um estojo (uma capa rígida) que envolve o PDA que, em caso de queda ou batidas, preserva o equipamento. Com isso, o percentual de quebra de equipamento foi abaixo de 0,2%.

# Minibibliotecas da Embrapa

*Embrapa Informação Tecnológica  
Empresa Brasileira de Pesquisa  
Agropecuária – Embrapa  
Ministério da Agricultura, Pecuária e  
Abastecimento*

**M**inibibliotecas da Embrapa é uma iniciativa da Embrapa que tem por objetivo disseminar conhecimentos e informações resultantes da sua atuação em pesquisa agropecuária às comunidades rurais do país, por meio das crianças e dos jovens que freqüentam a rede pública de ensino. A principal consequência da disseminação dessas informações, em diversos meios, é o despertar das comunidades assistidas para uma consciência socioeducativa, científica e ambiental.

Criada em 2003 pela Embrapa Informação Tecnológica, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Fundação Banco do Brasil (FBB), a iniciativa alcançou mais de 529 municípios, em todo o País, que possuíam o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A iniciativa caracterizou-se pela elaboração de produtos em diferentes mídias (livros, cartilhas, vídeos e CDs), no sentido de democratizar a informação científica e tecnológica gerada pela Embrapa, contribuindo para a sustentabilidade, a segurança alimentar e a inclusão social, respeitando a realidade das comunidades rurais.

## **Caracterização da situação anterior**

A segurança alimentar é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos com qualidade e em quantidade, o que contribui para a inclusão de milhares de jovens e adultos na construção de um país desenvolvido e justo. Com esse enfoque, a Embrapa sente-se responsável por gerar ou adaptar tecnologias de fácil aplicação e baixo custo que contribuam para o aumento da produção e do acesso a alimentos de qualidade, que possam ser apropriados pelas comunidades excluídas.

Como empresa de pesquisa, a Embrapa detém conhecimento avançado em sua área de atuação, desde as ciências agrárias, a tecnologia de alimentos e a pecuária até as modernas aplicações da biotecnologia. A divulgação dos resultados das pesquisas, por meio da publicação em revistas científicas especializadas, tem sido, ao longo das últimas décadas, importante etapa para o progresso tecnológico e científico. A divulgação das pesquisas geradas seguia esse mesmo padrão de comunicação aos cientistas. Entretanto, as publicações científicas não são eficientes em transmitir ao público que mais necessita, como o homem do campo, os resultados e as tecnologias geradas pela atividade de pesquisa. Infelizmente, a ação de poucos organismos e instituições, na disseminação das informações tecnológicas às comunidades do campo, tem sido insuficiente para representar avanço tecnológico e social. A Embrapa Informação Tecnológica, Unidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, encontrou nessa situação uma oportunidade de interferir, por meio da implementação de iniciativa que iria suprir a demanda social por informações tecnológicas geradas pela pesquisa agropecuária.

## **Descrição da iniciativa**

A Embrapa Informação Tecnológica, após atestar a demanda social por produtos de informação que disseminassem para as comunidades rurais os resultados da pesquisa, elaborou e

implementou, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a iniciativa Minibibliotecas da Embrapa, que consistia: na organização de informações técnico-científicas, adaptação de linguagem e sua disponibilização em meios impresso, de áudio e de vídeo; e na distribuição desses produtos de informação nas escolas rurais localizadas em municípios com baixo IDH no Semi-Árido.

Assim, as Minibibliotecas da Embrapa foram concebidas de forma a promover a inclusão social de milhares de crianças, jovens e adultos e estimular o desenvolvimento rural sustentável, pela democratização do acesso à informação. Os produtos de informação que compõem os kits das Minibibliotecas são concebidos de forma a efetivamente difundir conhecimentos e tecnologias adequadas à realidade das comunidades locais. O acervo constitui-se de: 108 títulos de publicações impressas; 40 títulos de programas de áudio Prosa Rural e 37 títulos de vídeos do programa Dia de Campo na TV, ambos editados pela Embrapa Informação Tecnológica; além de uma estante confeccionada, especialmente, para dispor os produtos de informação, a fim de atrair usuários e prevenir o desgaste excessivo das obras.

Entre os títulos impressos, constam publicações do tipo cartilha, com ilustrações e fontes ampliadas, permitindo ao leitor melhor entendimento do conteúdo apresentado e das tecnologias geradas e/ou adaptadas pela Embrapa com temas sobre preservação ambiental, educação e cidadania, cultivo de hortas e quintais, criação de pequenos e grandes animais, produção de alimentos de qualidade, cuidados com o solo e a água ou como iniciar uma pequena agroindústria de alimentos.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Objetivou-se, com a iniciativa, disseminar as informações e as tecnologias geradas pela Embrapa para a melhoria da produção agrícola e pecuária nas comunidades rurais. Entre os resultados visados, citam-se: a promoção da prática da leitura por educandos

das escolas públicas da zona rural; o despertar da consciência socioeducativa, científica e ambiental por parte desse público; a democratização da ciência; a possibilidade de alcançar o pequeno produtor, por meio de seus filhos em idade escolar, com informações tecnológicas validadas pela pesquisa, para a melhoria da qualidade na produção de alimentos nas pequenas propriedades rurais.

### **Público-alvo da iniciativa**

A iniciativa tem como público-alvo direto alunos de escolas públicas na zona rural, filhos de pequenos produtores. Indiretamente, buscam-se alcançar os vários segmentos da comunidade rural relacionados ao ramo de produção agropecuária e de alimentos.

### **Concepção e trabalho em equipe**

Para definição dos conteúdos das Minibibliotecas, foi constituído um Comitê Técnico Editorial composto por empregados de diversas Unidades da Embrapa, com Mestrado e Doutorado em Pedagogia, Agronomia, Biologia e áreas afins do conhecimento científico, educacional e tecnológico. Por fim, o acervo foi composto a partir de tecnologias desenvolvidas pela Embrapa e em parceria com outras instituições que possuem como foco a agricultura familiar, em consonância com o Programa Fome Zero do Governo Federal.

Além disso, as 37 unidades de pesquisa da Embrapa distribuídas por todo o País puderam contribuir na definição dos temas que seriam levados às suas regiões de atuação, representando esforço conjunto e articulado para o sucesso da iniciativa.

### **Ações e etapas da implementação**

Após a definição de conteúdos e a elaboração dos produtos de informação – impressos, de áudio e de vídeo – que comporiam o acervo das Minibibliotecas, passou-se à replicação do material e distribuição nas escolas localizadas em municípios com baixo IDH.

As escolas beneficiadas pela iniciativa comprometem-se a capacitar professores para orientar o uso das Minibibliotecas, a

promover aulas interativas e a mobilizar alunos e comunidade local para projetos de interesse comum, como a criação de uma horta comunitária. Por meio da assinatura de termo de recebimento e responsabilidade, as escolas integrantes do Projeto asseguram:

- reservar espaço coberto dentro da escola para armazenar os produtos de informação;
- manter os produtos de informação em lugar visível e acessível aos alunos da escola;
- manter acomodações (mesa e cadeira) para que os alunos possam praticar a leitura e usar os produtos de informação como subsídio ao programa escolar;
- manter um empregado da escola ou voluntário da comunidade para atendimento e orientação aos alunos no uso do material;
- preservar os produtos de informação recebidos, buscando os recursos de higiene necessários à manutenção de integridade dos materiais;
- programar atividades conjuntas entre representantes das entidades de pesquisa e/ou de extensão rural e os alunos, os professores da escola e a comunidade de produtores, visando o uso dos conteúdos disponibilizados;
- providenciar a reposição dos produtos que tenham sido extraviados, que apresentem desgaste de uso ou que tenham sofrido qualquer tipo de dano ao conteúdo;
- integrar os produtos da Minibiblioteca ao programa da escola e com a comunidade de produção agropecuária do município;
- orientar os alunos para o valor dos conteúdos disponibilizados, sensibilizando-os para os cuidados no trato do produto de informação; e
- realizar, semestralmente, relatório de atividades, contendo avaliação do uso e adequabilidade do acervo disponibilizado às atividades escolares da região.

A iniciativa foi concebida para atender, no primeiro ano, 225 municípios no Semi-Árido, nos estados: Bahia, Pernambuco, Ceará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Sergipe. Entretanto, por meio de sucessivas ações de expansão do projeto e novos contratos de parceria estabelecidos com o próprio Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome e, posteriormente, com a Fundação Banco do Brasil e com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, novos recursos foram conseguidos e produziram-se títulos adequados às demais regiões do país. Em 2006, a iniciativa já havia alcançado mais de 500 municípios nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins (lista completa de municípios atendidos: no *site* <http://embrapa.br/minibib/>). Estima-se que mais de 150 mil famílias, na zona rural, foram e continuam sendo assistidas pela iniciativa.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

Os custos de investimento para a realização da iniciativa, em seu primeiro momento, resultaram das ações de parceria empreendidas entre a Embrapa Informação Tecnológica e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio do Programa Fome Zero do Governo Federal, totalizando R\$ 2,081 milhões. As expansões do Projeto, por meio dos novos convênios de colaboração firmados com a Fundação Banco do Brasil e com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Goiás possibilitaram alcançar mais 70 municípios nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul e Tocantins, e significaram o investimento de mais R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

Os recursos humanos envolvidos na iniciativa consistem, primariamente, no corpo de colaboradores da Embrapa Informação Tecnológica, que conta com empregados efetivos com graduação, mestrado e doutorado, qualificados em Pedagogia, Ciências da Informação, Tecnologia da Informação, Jornalismo, Engenharia Agrônoma, Biologia entre outras áreas. Em segundo plano, mas não menos importantes, professores, coordenadores, diretores e demais profissionais da educação, nas escolas contempladas com as Minibibliotecas,

têm contribuído com a iniciativa, ao incentivarem a leitura, integrarem os conteúdos abordados à programação escolar e buscarem a integração da comunidade no aproveitamento do acervo.

Os recursos materiais utilizados foram: papel, CDs, vídeos e materiais para impressão, montagem e acabamento de impressos. Em 2007, graças a uma nova ação de parceria, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome comprometeu-se com recursos para a implantação de mais 750 Minibibliotecas em municípios que possuam Consad ou Escola Família Agrícola. No total, serão investidos mais R\$ 1.096.000,00 (um milhão e noventa e seis mil reais) na iniciativa.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A Embrapa Informação Tecnológica realizou uma pesquisa, abordando aspectos estratégicos de uso e aproveitamento das Minibibliotecas. O resultado demonstrou que as Minibibliotecas propiciaram a efetiva transferência de informações e tecnologias geradas pela Embrapa para a melhoria da produção agropecuária e de alimentos nas comunidades menos favorecidas por recursos tecnológicos. Foi ainda observada grande satisfação com o acervo das Minibibliotecas, demonstrando a qualidade técnica e a pertinência dos conteúdos à realidade das comunidades rurais.

Os recursos investidos na iniciativa foram bem utilizados e uma grande economia foi alcançada por ter sido dispensada contratação externa para a adaptação de linguagem das publicações, elaboração de conteúdos e, propriamente, impressão, montagem e acabamento de impressos. Todos esses trabalhos foram equacionados pelo efetivo engajamento de recursos humanos da Embrapa Informações Tecnológica, e pelo aproveitamento dos recursos tecnológicos existentes nessa Unidade da Embrapa, a saber:

- uma gráfica, encarregada das atividades de fotomecânica, de impressão, de montagem e de acabamento de material impresso;
- uma ilha de edição, equipada para produzir vídeos em formato VHS, S-VHS, Betacam e DVD;

- um estúdio de vídeo, aparelhado para produzir e gravar entrevistas, pronunciamentos e outros expedientes de programas televisivos veiculados na rede de sinal aberto e de cabo, entre os quais se destaca o programa Dia de Campo na TV, que consta do acervo das Minibibliotecas; e

- um estúdio de áudio, com equipamentos modernos e um sistema de gravação multipista<sup>1</sup> que permite a edição, a inclusão de efeitos especiais e de trilhas, a mixagem, a masterização e a equalização, cujo principal produto é o programa de rádio Prosa Rural, que apresenta tecnologias da Embrapa em linguagem clara e acessível ao pequeno produtor, o qual também é disponibilizado no acervo das Minibibliotecas.

Depois de vencida a etapa de elaboração de conteúdos para os produtos de informação em cada região do país e à medida que aumenta o número de Minibibliotecas a serem produzidas, otimiza-se o potencial produtivo na Embrapa Informação Tecnológica e o custo unitário por kit de Minibiblioteca é reduzido.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Para a avaliação do impacto das Minibibliotecas nas comunidades assistidas pela iniciativa e para a identificação de oportunidades de melhoria, foi elaborado um questionário, o qual foi encaminhado às escolas participantes da iniciativa, com 14 perguntas relacionadas aos seguintes indicadores: identificação da mídia preferida, entre os produtos disponíveis na Minibiblioteca; frequência de consulta do acervo; envolvimento da comunidade no uso da Minibiblioteca; adoção de tecnologias pela comunidade; e quantidade de pessoas alcançadas pela iniciativa.

Além disso, com o objetivo de mobilizar as comunidades no uso e aproveitamento dos conteúdos das Minibibliotecas, a Embrapa Informação Tecnológica tem realizado concursos de redação das

Minibibliotecas. Participam do concurso estudantes das escolas contempladas com Minibibliotecas na região do Semi-Árido, que dissertaram nas temáticas: “Popularização da ciência no Semi-Árido”, em 2005 e “Embrapa: semeando ciência pela terra brasileira”, em 2007. A realização dos concursos de redação das Minibibliotecas consiste em mecanismo importante para monitoramento do aproveitamento do acervo e das oportunidades de melhoria na iniciativa.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Para avaliação do impacto das Minibibliotecas nas comunidades assistidas pelo Projeto e para a identificação de oportunidades de melhoria, a Embrapa Informação Tecnológica elaborou um instrumento de pesquisa. Em 2006, foi remetido às escolas integrantes do Projeto um questionário em formato de carta-resposta dos Correios, para facilitar a devolução à Embrapa Informação Tecnológica, abordando aspectos estratégicos do uso e do aproveitamento das Minibibliotecas. Obteve-se 24% de retorno de questionários respondidos. O resultado, sumarizado a seguir, atestou o sucesso do Projeto e o bom aproveitamento pelas comunidades rurais na utilização das tecnologias da Embrapa:

- Identificou-se a mídia que desperta maior interesse no acervo, a saber, os vídeos (38%), seguido de livros (36%) e outras mídias.
- Foram identificados como os temas mais procurados nas Minibibliotecas “hortaliças”, seguido de “criação de galinha caipira”.
- 39% dos pesquisados disseram consultar diariamente o acervo das Minibibliotecas.
- Identificou-se a faixa etária que mais consulta as Minibibliotecas: a de 10 a 14 anos (34%), seguida por crianças de 15 a 18 anos (26%), jovens de 19 a 23 anos (20%), adultos acima de 24 anos (15%) e crianças de até 10 anos (5%).
- Atestou-se o baixo índice de desgaste dos produtos de informação que compõem as Minibibliotecas, de apenas 2,8%.
- Observou-se o elevado índice de satisfação (62%) dos pesquisados com os conteúdos escolhidos pela Embrapa.

- 96% dos entrevistados disseram que os conteúdos das Minibibliotecas despertam muito interesse na comunidade local.

- As tecnologias da Embrapa, apresentadas no acervo, foram utilizadas por 48% dos pesquisados.

- 54% das escolas desenvolveram algum projeto para trabalhar os conteúdos das Minibibliotecas, como hortas comunitárias, aulas especiais sobre os temas das obras, utilização das obras com os agricultores locais, entre outros.

- 62% dos pesquisados avaliaram a iniciativa Minibibliotecas da Embrapa como excelente.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

A Embrapa contou com um trabalho de parcerias interna e externa para elaborar e adaptar o conteúdo das publicações que poderiam compor o kit das Minibibliotecas, a partir de uma rede de competências internas disponíveis na Empresa – formada por colaboradores e empregados efetivos com graduação, mestrado e doutorado, qualificados em Pedagogia, Ciências da Informação, Tecnologia da Informação, Jornalismo, Engenharia Agrônômica, Biologia entre outras áreas –, o que possibilitou a superação de um dos principais obstáculos: adequar a linguagem técnico-científica produzida pela pesquisa agropecuária para agricultores familiares e jovens de escolas públicas rurais. E, para fazer chegar essa iniciativa ao público-alvo nos diversos municípios, a Empresa contou também com o engajamento de professores, coordenadores, diretores e demais profissionais da educação, nas escolas contempladas com as Minibibliotecas.

### **Fatores críticos de sucesso**

Desde a sua concepção, o projeto das Minibibliotecas pretendia atender aos agricultores familiares excluídos do processo tecnológico, por meio de seus filhos matriculados em escolas públicas

de ensino fundamental e médio das áreas rurais e fazer com que a comunidade também fosse alcançada pela iniciativa, interagindo agricultores, associações e sindicatos com o espaço da escola. A pesquisa realizada em 2007 pela Embrapa Informação Tecnológica, com as escolas participantes do projeto, demonstrou que essa integração com a comunidade é hoje uma realidade, tanto no estímulo à leitura para adultos e jovens que estão fora da escola, quanto no aproveitamento do acervo para práticas agropecuárias pela comunidade, a exemplo de criação de hortas comunitárias.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

A iniciativa Minibibliotecas da Embrapa é inovadora por consistir em mecanismo para disseminação de informações e tecnologias científicas geradas pela Empresa ao homem do campo, em linguagem simples e de fácil entendimento. Representa rompimento do ciclo tradicional de comunicação científica, em que os resultados das pesquisas são divulgados aos pares em publicações altamente técnicas e dificilmente chegam a alcançar as comunidades rurais carentes. Assim, essa iniciativa contribui para o acesso à informação e para a melhoria da qualidade de vida, pela produção de alimentos de qualidade nas comunidades rurais carentes.

Além disso, a iniciativa Minibibliotecas da Embrapa pode ser considerada como inovadora, por integrar ao processo educacional, as informações resultantes da pesquisa na Embrapa e propiciar o envolvimento da escola e da comunidade na realização conjunta de ações de interesse local, como a criação de hortas comunitárias.

- O acervo das Minibibliotecas pôde atender aos estudantes e à comunidade, uma vez que se observou o aproveitamento dos produtos de informação também por parte de adultos.

- O Projeto contribuiu para a produção de alimentos nas pequenas propriedades rurais.

- A Empresa, ao transferir tecnologia, tem promovido incremento da qualidade de vida das comunidades assistidas pela iniciativa, o que foi demonstrado pelo índice de satisfação com os conteúdos das Minibibliotecas.

## *Gestão da informação*

Na opinião dos usuários o sistema foi enquadrado-se como uma excelente ferramenta que demonstra a qualidade técnica e a eficiência das soluções tecnológicas para as necessidades rurais carentes.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Embrapa Informação Tecnológica

### *Responsável*

Fernando do Amaral Pereira  
Gerente-Geral

### *Endereço*

SAIN Parque Estação Biológica  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3448-4162  
Fax.: (61) 3340-2753  
amaral@sct.embrapa.br

### *Data de início da implementação da experiência*

Dezembro de 2003

---

<sup>1</sup> O estúdio de áudio da Embrapa Informação Tecnológica possui um “sistema computacional que possibilita gravar várias pistas de áudio e MIDI separadamente e em seguida misturá-las, conforme desejado, variando parâmetros como volume, panorâmica, equalização e efeitos diversos.





# Sistema de pré-qualificação de marcas e produtos médico-hospitalares do Inca

*UASG 250052*

*Instituto Nacional de Câncer - Inca  
Ministério da Saúde*

**P**ara garantir a segurança no tratamento dos pacientes e aos profissionais de saúde, foi criado o “Sistema especial para pré-qualificação de marcas e produtos” para participação em licitações de materiais hospitalares no Inca, devido à peculiaridade do paciente oncológico.

## **Caracterização da situação anterior**

O Inca tem como missão institucional ações nacionais integradas para a prevenção e o controle do câncer e exerce o seu papel por meio das áreas de pesquisa, controle e prevenção, ensino e assistência.

A pesquisa relaciona-se com outras entidades nacionais e internacionais, divulga e publica trabalhos, estabelecendo intercâmbios com outras entidades congêneres em todo o mundo.

Na assistência, provê cuidado a um tipo de paciente bastante especial pelas características da doença, pois são pacientes com imunidade reduzida, quer pelo tratamento quer pela própria enfermidade.

Além disso, são pessoas que, pelas características do tratamento e da própria enfermidade, requerem condições especiais de alimentação, devido aos diversos graus de desnutrição, necessitando, com frequência, que a alimentação seja ministrada por via venosa ou por sondas nasoenterais<sup>1</sup>. Esses pacientes apresentam também condições de ressecamento de pele, resultantes dos medicamentos especiais que são ministrados no tratamento.

Da mesma forma, os profissionais de saúde, envolvidos no cuidado, estão sujeitos e expostos a condições somente encontradas nas atividades de diagnósticos e tratamento do câncer. Assim sendo, radioatividade e agressões por quimioterápicos podem ser ocorrências relativamente comuns a essa atividade.

Por todo o exposto, os materiais usados, principalmente nos procedimentos invasivos e pelo tipo de paciente, requerem condições absolutamente especiais. Um escalpe, mesmo de qualidade, quando aplicado na pele e na veia de um paciente submetido à quimioterapia, pode causar um intenso dano, que não ocorreria em um paciente acometido por qualquer outra moléstia. Bem como um vazamento de medicação em um equipo<sup>2</sup>, ocorrência não tão rara em hospitais gerais, teria conseqüências desastrosas para pacientes e profissionais se ocorresse com um quimioterápico.

Em outra via, os materiais, reagentes e produtos para a tipagem sanguínea e de DNA, usados na pesquisa, precisam garantir a compatibilidade e a qualidade dos resultados, com os padrões internacionais, típicos do relacionamento do Instituto com as entidades congêneres ao redor do mundo.

Por todas as peculiaridades acima mostradas, o Inca requer materiais hospitalares e laboratoriais especiais, que atendam às características únicas desses pacientes.

O registro na Anvisa pressupõe condição para a comercialização e confere ao seu portador o direito de participar em todos os certames para compras públicas, direito assegurado pela Lei nº 8.666/93.

A situação geradora da mudança administrativa caracteriza-se pela existência de produtos aprovados para uso hospitalar em geral, com direito assegurado de participar em certames licitatórios.

No entanto esses produtos não atendem a características especiais do paciente, principal público desse hospital.

## **Descrição da iniciativa**

O Inca precisava assegurar a integridade dos pacientes e dos profissionais com materiais adaptados aos requisitos peculiares e especiais à sua atividade e, ao mesmo tempo, assegurar a adesão à Lei nº 8.666/93, principalmente em seu artigo 3º, não restringindo a participação de fornecedores cujas marcas estavam aprovadas pela Anvisa.

Em final de 2005, o Inca submeteu à Advocacia-Geral da União, em seu núcleo no Rio de Janeiro, e à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, o processo 25410.001884/2005-31, com proposta de sistema de pré-qualificação de produtos para participação em certames licitatórios no Instituto.

Esse sistema limita a participação, nas licitações, aos fornecedores cujos produtos estejam pré-testados e aprovados tecnicamente com relação às características especiais do Inca.

Foi criado sistema informatizado em um sólido banco de dados que contém os registros de marcas aprovadas para cada item, bem como as que comprovaram previamente alguma ocorrência que não possibilite o seu uso no Inca.

Os fornecedores apresentam, previamente, seus produtos para teste, que são avaliados segundo critérios definidos e públicos, por meio de processos administrativos instaurados, conforme ritos preconizados pela Lei nº 9.784/99. As regras estão publicadas no *site* do Inca, e os processos são acompanhados por um sistema também informatizado.

Da mesma forma, processos são abertos para apurar ocorrências negativas de qualidade com materiais já aprovados, que podem levar à desqualificação da marca e a comunicação do fato à Anvisa.

Em 6 de maio de 2006, os procedimentos foram aprovados por um comitê de advogados da União e ratificados pela Consultoria

Jurídica do Ministério da Saúde. Em seguida, iniciou-se com as práticas aprovadas, por meio de plano piloto em operação, desde a aprovação.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo principal foi assegurar a compra do material peculiar às necessidades do Inca em condições especiais, diante da Lei nº 8.666/93.

O resultado obtido foi a garantia das condições especiais, mantendo a segurança, publicidade e transparência com absoluto respaldo jurídico.

### **Público-alvo da iniciativa**

Pacientes, profissionais de saúde e mercado fornecedor.

### **Concepção e trabalho em equipe**

A idéia partiu da servidora Marília Mattos, integrante da equipe e que em 1992 viveu um evento adverso com sua mãe, a partir de um material aprovado e em uso na instituição, causando sérios danos à paciente internada.

Desde 1995, a servidora vem atuando no sentido de garantir essa condição especial, que é a compra do material específico ao público do Hospital. Atualmente, esse processo é oficialmente respaldado, inclusive juridicamente, e totalmente informatizado. Dessa forma, a idéia da servidora mencionada foi, finalmente, transformada em processo administrativo.

### **Ações e etapas da implementação**

- Aprovação pelas esferas jurídicas – implementada;
- Aplicação em forma de plano piloto – implementada;
- Construção dos programas – implementada;
- Sistema em funcionamento.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

Os recursos foram apenas internos, demandando a equipe de informática e a Assessoria Técnica da Divisão de Suprimentos da Coordenação de Administração do Inca.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Com recursos internos, sem dispêndios extras, implementou-se um sistema novo, usando apenas os aplicativos já existentes na instituição.

## **Caracterização da situação atual**

### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Acompanha-se a eficiência do projeto pela divulgação e pela transparência dos procedimentos, bem como pela ausência de recursos nas licitações.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Não se aplicam.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

O principal obstáculo foi a obtenção de parecer jurídico favorável, pelo ineditismo do projeto. Foi superado com grande esforço de justificativa e acompanhamento com a AGU.

### **Fatores críticos de sucesso**

Foi fundamental o objetivo, ou seja, proteger o paciente e o profissional de saúde.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

- assegurou excepcionalidade que objetiva a segurança do paciente sem ferir a lei;
- é inédita, conforme parecer jurídico;
- teve recomendação de implementação em outras unidades do Ministério da Saúde.

Instituto Nacional de Câncer  
UASG 250052

### *Responsável*

Luiz Eduardo Tinoco Werneck  
Chefe de Divisão de Suprimentos

### *Endereço*

Rua Figueiredo Magalhães 470/503  
Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (21) 2549-5905  
Fax.: (21) 3970-7923  
lwerneck@inca.gov.br

### *Data de início da implementação da experiência*

Março de 2006

---

<sup>1</sup> Sonda para alimentação enteral. Em razão da situação de debilidade e imunodepressão, muitas vezes o paciente não consegue se alimentar, sendo o alimento ministrado por meio dessa sonda.

<sup>2</sup> Dispositivo para infusões endovenosas de uso único, estéril e apirogênico. Introduzido na veia do paciente para infusão de medicamento, soro, ou em caso de quimioterápicos.